UNIVERSUL JURIDIC

Prof. univ. dr.
Verginia VEDINAŞ

Drept administrativ

Ediția a XIV-a, revăzută și adăugită

Doctrină, practică, jurisprudență

UJ

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAŞ
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Ştiinţă

DREPT ADMINISTRATIV

Doctrină, practică, jurisprudenţă

Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislaţiei şi doctrinei de specialitate existente până la data de 1 aprilie 2023.

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAŞ
Membru corespondent al Academiei Oamenilor de Ştiinţă

Drept administrativ

Ediția a XIV-a
Revăzută şi adăugită

Doctrină, practică, jurisprudență

– Curs universitar –

Universul Juridic
București
-2023-

Editat de **Universul Juridic SRL**, editură cu prestigiu recunoscut.
Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2).

Copyright © 2007, 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2022, 2023,
Editura Universul Juridic.
Toate drepturile asupra prezentei ediţii aparţin **Editurii Universul Juridic**.
Nicio parte (fragment sau componentă grafică) din această lucrare nu poate fi reprodusă fără acordul scris al **Editurii Universul Juridic**.

Respect pentru autorii noştri, respect pentru profesia aleasă!

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecţia Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate şi încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor şi convenţiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forţa şi sub sancţiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

- conform art. 196 din Legea nr. 8/1996, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc şi sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum şi stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

Editura îşi rezervă dreptul de a acţiona, prin mijloace legale şi prin implicarea autorităţilor competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deţinător este în baza contractelor de editare.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
VEDINAŞ, VERGINIA
Drept administrativ : doctrină, practică, jurisprudenţă : curs universitar /
prof. univ. dr. Verginia Vedinaş. - Ed. a 14-a, rev. şi adăug.. - Bucureşti : Universul Juridic, 2023
Conţine bibliografie
ISBN 978-606-39-1249-8

34

Redacţie:
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro
Distribuţie:
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro
editurauniversuljuridic.ro
Editura Universul Juridic
editura.universul.juridic

Universul Juridic
Portal:
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro
universuljuridic.ro
Universul Juridic
Pro lege
Legislaţie şi jurisprudenţă

UJmag.ro
Librăria UJmag:
tel.: 0733.673.555;
021.312.22.21
e-mail: comenzi@ujmag.ro
ujmag.ro
Ujmag.ro

Acum şi mereu, lui Laur, Fiul meu!

Prefaţă
la ediţia a XIV-a
O administraţie codificată este o administraţie aşezată

1. O nouă ediţie a cursului nostru am privit-o întotdeauna ca pe un nou început. Emoţia este aceeaşi, ca şi când am fi la prima ediţie. Amintirile ne colindă, şuvoaie, amintindu-ne de deceniile care s-au scurs, unul după celălalt şi în care noi ne-am „topit" la propriu speranţele noastre, pasiunea pentru munca de catedră, preţuirea şi afecţiunea pentru studenţii noştri şi, peste toate, învăluite ca într-o plapumă de trăiri frumoase, dragostea noastră pentru dreptul administrativ şi pentru instituţiile sale. Instituţii care nu sunt numai juridice, sunt aparţinătoare statului român, ţării acesteia numită România pe care o vom iubi mereu, dincolo de viaţă şi de moarte. Cum nutrim nădejdea să o iubească şi „învăţăceii" noştri, indiferent că ne referim la studenţi, masteranzi, doctoranzi sau alte categorii de „beneficiari" ai trudei noastre.

2. Această nouă ediţie a cursului nostru se străduieşte să reflecte, ca şi cele precedente, mutaţiile intervenite în planul normativităţii juridice, al doctrinei şi al jurisprudenţei. Ea este, totodată, elaborată, la un an de când în România şi în lumea întreagă s-a reinstaurat normalitatea, după perioada de doi ani de criză sanitară provocată de pandemia de Covid-19, care a atras după sine multe alte tipuri de crize, de toate felurile, în primul rând economică, care a reverberat în toate celelalte domenii.

Ediţia a XIII-a a fost prima pe care am elaborat-o sub impactul noii reglementări în materie, reprezentată de Codul administrativ. Între timp, Codul administrativ a făcut obiectul unor analize doctrinare a prevederilor sale, concretizate nu doar în numeroase studii şi articole care au fost elaborate, dar şi într-o lucrare mai laborioasă, un comentariu al celor două volume ale Codului administrativ, pe care am avut iniţiativa să-l elaborăm, împreună cu un colectiv pe care l-am coordonat vreme de aproape doi ani. Nu a fost, nici pe departe, un travaliu lesne de înfăptuit. Aflându-ne pentru prima dată la un asemenea demers, nu am realizat nici cât de dificil va fi şi nu am compatibilizat această dificultate cu modul de alcătuire a colectivului. Spunem aceasta pentru că ne-am dorit să avem alături, în lucrarea care urma a se elabora, cât mai mulţi reprezentanţi ai „şcolilor de drept", respectiv ai facultăţilor cu profil juridic de la marile centre universitare din ţară, dar şi practicieni valoroşi, foşti magistraţi, personalităţi care îmbină, în destinul lor profesional, preocuparea pentru cercetarea academică, alături de cea practic-aplicativă. Dar specialişti valoroşi regăsim nu doar la universităţile de stat sau la anumite astfel de universităţi, pentru că experienţa ne-a demonstrat că, astfel cum spune poporul, *omul sfinţeşte locul* şi valoarea trebuie să fie la fel de preţuită, indiferent de instituţia unde ea slujeşte profesional, publică sau privată. Avem reprezentarea că efortul, pe care este greu să-l descriem în cuvinte, a meritat şi satisfacţia că am scos pe „piaţa cărţii" primul comentariu al Codului administrativ. Aceasta după ce anterior elaborasem, de una singură, în trei ediţii, un Cod administrativ adnotat, care ne-am dorit să reprezinte, mai ales în cea de-a treia ediţie a sa, un fel de *precomentariu* al lucrării despre care tocmai v-am vorbit.

Lucrărilor menţionate deja se adaugă şi altele, interesante şi asupra cărora ne-am aplecat cu sârguinţă în elaborarea prezentei ediţii, exprimând, în acest cadru, preţuirea faţă de manifestările academice organizate şi desfăşurate, care şi-au asumat ca temă de cercetare

prevederile Codului administrativ. Remarcăm, în acest spirit, conferința *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul administrativ românesc,* organizată de către Societatea Academică de Științe Administrative S.A.Ș.A, condusă de colegul nostru, domnul profesor Emil Bălan, care a contribuit și la elaborarea Codului administrativ comentat, în parteneriat cu Centrul de Drept Public și Științe administrative din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, în data de 21 octombrie 2022. Comunicările susținute la această conferință sunt cuprinse în volumul acesteia, o lucrare valoroasă și actuală[1].

3. În această ediție, a XIV-a, în succesiune, a cursului nostru, vom continua nu doar să aprofundăm prevederile Codului administrativ, dar să surprindem și modificările care au intervenit de-a lungul timpului și care nu sunt lipsite de semnificație. Este suficient să ne referim la introducerea, în administrația publică locală, a consorțiilor administrative, prin preluarea ideii de *consorții universitare* care există în învățământ, consacrate de Legea consorțiilor universitare nr. 287/2004, republicată în 2014[2]. Crearea acestor consorții administrative s-a realizat prin Legea nr. 375/2022[3], prin care se prevede, în alin. (8^1) al art. 89, faptul că *„Două sau mai multe unități administrativ-teritoriale învecinate au dreptul ca (...) să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, în consorții administrative (...)"* .

Scopul declarat al acestor structuri este acela al *îmbunătățirii eficienței serviciilor publice, creșterii eficacității implementării investițiilor sau pentru eficientizarea utilizării resurselor umane specializate pentru atingerea intereselor colectivităților locale.*

Din modul în care sunt concepute atribuțiile acestor structuri se desprinde faptul că, pe lângă aceste obiective, pe care le putem aplauda, cu frenezie chiar, subzistă și alte „scopuri", care numai nevinovate și legitime nu par a fi. Ne referim la unele atribuții care pot fi exercitate prin aceste consorții, cum ar fi *posibilitatea de reprezentare juridică* sau de *contrasemnare pentru legalitate a actelor emise sau adoptate de autoritățile deliberative și executive constituite în unitățile administrativ-teritoriale alcătuitoare ale consorțiilor.*

Structurile constituite în cadrul consorțiilor dobândesc atribuții și în domeniul răspunderii disciplinare a personalului, prin posibilitatea constituirii unor **comisii de disciplină comune**, astfel încât consecințele nu vor fi deloc de neglijat, pentru că se schimbă filozofia unor instituții și proceduri juridice. Exemplificăm prin funcția de secretar-general al unității administrativ-teritoriale, care este, neîndoielnic, cel mai important funcționar public din administrația publică locală. Acesta, cum rezultă și din denumirea lui, este **al unei unități administrativ-teritoriale.** Dacă astfel stau lucrurile, apare cel puțin nefirească prevederea de la art. 242 alin. (1^1), conform căreia *„Prin excepție de la prevederile art. 243 alin. (1) lit. a), în situația în care unitatea administrativ-teritorială face parte dintr-un consorțiu administrativ, atribuția de contrasemnare pentru legalitate a actelor administrative ale autorităților administrației publice locale poate fi exercitată de către secretarul general al altei unități administrativ-teritoriale membră a consorțiului administrativ, în condițiile art. 91^1 alin. (2) lit. b)"* . Este posibil ca, prin

---

[1] Emil Bălan, Dragoș Troanță, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023.

[2] Republicată în M. Of. nr. 111 din 13 februarie 2014.

[3] Legea nr. 375/2022 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 1255 din 27 decembrie 2022.

„activarea" acestei prevederi să se asigure contrasemnarea unor acte al căror conținut este departe de a fi unul legitim și avem în vedere, pentru exemplificare, consorțiile administrative constituite în zonele care și-au făcut un veritabil stindard din problema autonomiei administrativ-teritoriale, dar și diferite acte de privatizare, de achiziții etc., pe care cel care este secretar-general al unei unități administrativ-teritoriale ar refuza să le contrasemneze.

La o primă analiză a prevederilor prezentate, astfel de probleme se pot naște, de aceea ele impun analize serioase, fundamentarea nu doar a riscurilor care pot să apară de natura celor pe care le-am prezentat, dar și a soluțiilor care se impun pentru ca ele să fie înlăturate.

4. Cursul – și ne referim, cu precădere, la cele din sfera dreptului – reprezintă prima întâlnire cu o disciplină. El deschide studenților porțile cunoașterii acesteia, ale învățării, dar, mai ales, ale înțelegerii rostului instituțiilor, ale modului în care viitorul jurist urmează să le valorifice în activitatea sa. Dar el nu reprezintă o lucrare esențialmente didactică, de învățătură, ci una de doctrină, care concentrează, în paginile ei, ani de cercetare, de reflecție, de întrebări cu unul sau mai multe răspunsuri sau fără răspuns. El este o *carte*, în sensul nobil al cuvântului, la care să se poată raporta oricine are de înțeles, de aplicat, de explicat, de fundamentat sau de practicat în domeniul respectiv.

De aceea, ne-am străduit să aducem aproape de cititorii noștri cât mai mult dreptul administrativ ca „viață", ca practică, a administrației dar nu numai a administrației. De aceea, am ales să punem ca subtitlu al cursului nostru *doctrină, practică, jurisprudență.*

Doctrina este izvorul din care ar trebui să-și potolească „setea" de drept, creat și aplicat, atât teoreticienii, cât și practicienii, din toate sferele administrației și ale dreptului. Dar care, din păcate, este prea adeseori ignorată, atât de cei care „fac" dreptul, cât și de cei care îl „aplică". Soluțiile la care se ajunge sfidează, prea adeseori, constante ale dreptului, principii constituționale, principii de drept, ancestrale sau contemporane. Cum se explică, altfel, unele norme prin care se consacră, spre exemplu, categorii de funcționari publici numiți *pe mandat,* sau faptul că avem o Constituție care circumscrie –cât poate de mult – cadrul în care poate interveni o ordonanță de urgență, iar la noi Guvernul „toarnă" astfel de ordonanțe mai „abitir" decât în zonele ploioase ale lumii? Doar două exemple am dat și ne oprim.

De aceea, fără a exagera sau, Doamne ferește, fetișiza proceduri sau instituții, spunem că *trebuie să fie o măsură în toate.* Și un respect reciproc, al practicii față de doctrină, al doctrinei față de problemele pe care le pune practica sau soluțiile pe care le consacră jurisprudența iar, deasupra tuturor, **trebuie să existe un respect față de lege.** Care este și trebuie să rămână, cum spunea și îl citām întotdeauna pe Plutarh, *Regina tuturor muritorilor și nemuritorilor.* Forțând puțin metafora, fiecare stat, indiferent de forma de guvernământ, trebuie să fie și să rămână un „regat" din punct de vedere al supremației Constituției și obligativității legii.

Iar generațiile de jurişti și de „oameni ai cetății" care se formează, în acest spirit trebuie să-și clădească personalitatea profesională și publică.

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**

Prefaţă
la ediţia a XIII-a

După doi ani de la ultima ediţie a cursului, a sosit momentul să ne reluăm truda. Administraţia este o activitate în continuă mişcare. În mod firesc, şi realităţile pe care ea le vizează, din care este compusă, legislaţia care le reglementează, se află într-o evoluţie continuă. Vremurile pe care le trăim au impus o „stare de alertă" nu numai la propriu, ci şi din punct de vedere al acţiunii administraţiei, al actelor şi „faptelor" acesteia. Au atras inclusiv modificarea Codului administrativ, pe calea ordonanţelor de urgenţă, care, de data aceasta, chiar erau motivate, în cea mai mare măsură, deşi cu privire la unele Curtea Constituţională a constatat o lipsă de legitimitate când au fost adoptate şi, astfel, constatarea neconstituţionalităţii soluţiilor normative. Menţionăm că în anul 2020 au fost adoptate 227 de ordonanţe de urgenţă.

O problemă interesantă care ar putea face obiectul unei cercetări distincte – şi, după ştiinţa noastră, chiar îl face, potrivit tezelor de doctorat şi monografiilor care i se consacră – este modul în care s-a legiferat în această perioadă, depăşirea limitelor puterii discreţionare a administraţiei publice, prin instituirea de limitări de drepturi şi obligaţii dincolo de regimul pe care art. 53 din Constituţie îl instituie privind restrângerea exerciţiului unor drepturi şi libertăţi. S-a transformat **uzul de drept în abuz de drept**. S-au adoptat soluţii care au fost nu doar la limita legalităţii şi normalităţii, ci şi la limita umanităţii şi ne referim la restricţiile impuse în ceea ce priveşte procesiunile religioase şi modul în care au fost înmormântaţi cei care erau încadraţi a fi murit de virusul Covid-19. Astfel de situaţii au lăsat nişte urme însângerate în memoria afectivă a oamenilor, a colectivităţilor, a ţării. Personal, am luat cunoştinţă despre unele din aceste situaţii şi, deşi am făcut eforturi să le înţelegem să le acceptăm, mărturisim cu onestitate că nu am reuşit. Iar consternarea şi chiar revolta pe care le-am simţit în acele momente nu ne-au părăsit şi nu credem că vor reuşi vreodată să ne părăsească.

În egală măsură, asistăm la nişte interpretări pe care le considerăm exagerate şi îndrăznim să spunem chiar aberante, ale unor aşa-zise drepturi şi libertăţi fundamentale, care privesc dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi, pe care îl garantează şi articolul 26 din Constituţia României. Însă credem că niciodată legiuitorul constituant român sau din alte state nu a avut în vedere dimensiunile care se doresc a fi conferite acestui drept, inclusiv de către structurile supranaţionale, sub oblăduirea statului de drept şi a democraţiei. Se doreşte eliminarea din vocabulare şi dicţionare a unor cuvinte precum „mamă" şi „tată", care urmează a fi reunite în „părinţi", spre a nu se „discrimina" situaţia în care şi „mama" şi „tatăl" au acelaşi sex. Sau acelaşi *gen*, că nici cuvântul „sex" nu mai este agreat în această accepţiune.

Vă reamintim că românul, când vorbeşte despre ţara lui, foloseşte expresii precum „mamă ţară", „maică ţară", „mumă ţară". Să ne amintim versurile „**Muică**, noi suntem un neam, Ca frunza lucind pe ram", „Dacă n-aveam Jii de soi, Trăgeam Oltul înapoi" sau „**Muică**, suntem neam de piatră, Când e vorba pentru vatră, Suntem pui de Brâncoveni, De Panduri şi de Jieni", cântate atât de tulburător, ca un geamăt prelins din străfundul sufletului, de rapsodul inimilor noastre Tudor Gheorghe. Să ne imaginăm că urmăm

„poveţele" juridice ale celor care le propovăduiesc şi înlocuim „muică", „maică", „mumă", cu „părinte". Expresia s-ar concretiza în „Părinte, noi suntem un neam." Vă rugăm să efectuaţi acest exerciţiu şi să vă spuneţi, dumneavoastră înşivă, ce simţiţi. Unde vom ajunge, Domnilor? Ni se ia identitatea şi nu zicem nimic sau, şi mai grav, aplaudăm şi mulţumim? Ni se stâlcesc cuvintele, limba, „patria" cronicarilor neamului şi a lui Nichita Stănescu.

Adăugăm modul în care se înţelege această aşa-zisă educaţie sexuală cu şi pentru copii. Poate că poporul român are o pudoare cam exagerată. Poate că este prea „mămos" – apropo, cu ce s-ar putea înlocui „mămos", cu „părintos"? –, dar de aici până la a propune ca la 4 ani copilul să-şi stabilească genul ni se pare o aberaţie atât de mare şi periculoasă că alunecă spre monstruozitate. Ca juriști am învăţat că până la 14 ani copiii nu au capacitate de exerciţiu, iar între 14 şi 16 ani au capacitate de exerciţiu restrânsă. Cum ar putea un minor la 4 ani care, în unele cazuri, nici nu vorbeşte prea bine sau deloc – să nu uităm că marele Lucian Blaga a început să vorbească la 4 ani – să-şi stabilească „identitatea de gen". Nimeni nu contestă că sunt astfel de cazuri, dar nu le lăsăm să copleşească şi, de fapt, să „înghită" regula, care este aceea a persoanelor care se încadrează în unul dintre cele două sexe, nu „genuri", cum se preconizează să spunem.

Şi în final, dar nu în cele din urmă, ne raportăm la ceea ce se întâmplă în modul în care unele autorităţi administrative, centrale şi locale, în egală măsură, înţeleg să îşi exercite atribuţiile. Nu dorim să dăm exemple, pentru că se va recunoaşte corespondentul real şi nu intenţionăm să intrăm în nicio polemică, de teamă să nu fim acuzaţi de partizanate, simpatii, lobby-uri etc. Însă cazurile la care ne referim sunt arhicunoscute. Şi ele sunt, în opinia noastră, inacceptabile. Soarta bogăţiilor naturale, componentă a proprietăţii publice, instituţie a disciplinei noastre, a fost încredinţată unor companii, care le exploatează într-un mod în care omul pare de multe ori prea puţin important.

Vă mărturisim o întâmplare care ne-a fost povestită de o femeie care şi-a petrecut viaţa ţinând în braţe picioarele altora şi ocupându-se de ele. Şi-a construit o casă cu soţul ei pensionar, într-o localitate lângă Bucureşti, pentru a fi mai liniştiţi şi şi-a pus centrală electrică. La puţin timp le-a venit o factură de 2.000 lei, pe care, consternaţi, nu au plătit-o. Au început să facă reclamaţii la ENEL, apoi la ANRE, care este autoritatea de reglementare în domeniu, ai cărei şefi au salarii lunare care însumează veniturile pe doi sau trei ani ale majorităţii familiilor de români. În toată această perioadă, facturile, neplătite, în speranţa că se va rezolva, s-au adunat. Au ajuns să depăşească, în bani vechi, cu dobânzi egale sau mai mari decât debitul real, peste 300 de milioane. Au fost obligaţi să facă un credit de nevoi personale şi timp de cinci ani au plătit facturile de la Enel. Este atât de grav ce vă povestim încât pare incredibil. Nutrim nădejdea că şi dumneavoastră sunteţi la fel de oripilaţi precum suntem noi de astfel de întâmplări. Ascultând-o, simţeam nevoia să ne cerem noi iertare pentru toate necazurile pe care le-a trăit din cauza indiferenţei, incompetenţei şi lipsei de responsabilitate a unor structuri administrative. Raportându-ne la natura juridică a ENEL-ului, acesta este o întreprindere privată căreia i-a fost transferat, ca efect al privatizării, serviciul public privind utilizarea energiei electrice. Un serviciu public strategic, despre care putem discuta în ce măsură este legitimă pierderea de către statul român a controlului acestei bogăţii naturale. Ceea ce încercăm noi să vă învăţăm, dragii noştri studenţi, este că, atunci când statul sau o unitate administrativ-teritorială transferă unei structuri private prestarea unui serviciu public, trebuie să conserve nişte forme de control, nişte pârghii, pentru că nu trebuie să le fie indiferent ce se va întâmpla cu

serviciul public „privatizat". Prin similitudine şi pentru o mai bună înţelegere, să ne raportăm la serviciile publice de învăţământ sau cele de mass-media, care pot fi prestate şi de instituţii private. Este cunoscut faptul că, în atare situaţie, statul controlează, prin Ministerul Educaţiei, prin CNADCU şi CNA, modul în care se derulează serviciile publice, indiferent că „prestatorul" este o instituţie privată sau una publică. De ce în cazul altor servicii publice nu se întâmplă astfel nu am înţeles niciodată. Sau am avut rezerve în a înţelege.

Democraţia, cum rezultă şi din etimologia termenului, înseamnă impunerea voinţei majorităţii asupra minorităţii, şi nu invers. Suntem statul care are predilecţia să se conducă după excepţii, nu după reguli. Şi ca şi când nu erau de ajuns enormităţile şi exagerările cu care ne confruntăm deja, se adaugă şi aceste lucruri. Veţi spune: „Ce legătură au toate acestea cu administraţia?" Au o uriaşă legătură. Pentru că ele înseamnă decizii şi acţiuni guvernamentale şi administrative, înseamnă servicii publice, înseamnă administraţie. Sunt recente în memoria tuturor dezbaterile privind conţinutul menţiunilor privind actul de identitate. Să nu se mai scrie pe ele numele părinţilor, să trecem „gen" în loc de „sex" etc. Nu credeţi că în acest fel ne dezrădăcinăm? Ca profesori de drept public, avem datoria morală şi profesională să le transmitem studenţilor noştri ataşamentul faţă de identitatea poporului din care fac parte, care se completează, armonios, cu cel faţă de valorile europene autentice.

Ne oprim aici. Am dorit să ne referim în prefaţă la aceste chestiuni pentru a argumenta că în conţinutul rolului şi misiunilor administraţiei se produc modificări majore. Toate aspectele pe care le-am evocat, sper că sunteţi de acord, dragii noştri studenţi sau foşti studenţi, „se abat" de la normalitate, de la ceea ce ne-am obişnuit să reprezinte administraţia.

De aceea, ne străduim prin cursurile noastre, prin prelegerile pe care le ţinem, prin ceea ce scriem să şi **educăm**, nu doar **să învăţăm**. De învăţat se poate învăţa, în anumite limite, şi individual. Există suficientă informaţie pe piaţă, lucrări şi studii publicate încât în mod real subzistă şi o asemenea posibilitate. Rostul nostru, al dascălilor şi al lucrărilor pe care le scriem, este să ne preocupăm şi de conştiinţa, de formarea caracterului şi a personalităţii celor care vor aplica dreptul, în diferitele profesii juridice pentru care vor opta. De aceea ne îngăduim să pornim şi de la exemple concrete, pe care să le supunem discuţiei, dezbaterii, analizei. Dreptul public este prin esenţa lui **dreptul cetăţii**, în sensul de **stat, prin autorităţile şi instituţiile sale**, dar şi al **cetăţeanului**, al **raporturilor pe care acesta le stabileşte cu „cetatea"**. Iar astfel de raporturi trebuie să fie unele bazate pe respectul persoanei, al valorilor unanim acceptate şi al demnităţii oamenilor.

Este important faptul că, în prezent, administraţia şi dreptul administrativ beneficiază de o reglementare-cadru, de Codul administrativ, veritabilă „Constituţie a dreptului public", în egală măsură în care Codul civil se relevă a reprezenta „Constituţia dreptului privat". Nutrim nădejdea că el va fi urmat de Codul de procedură administrativă, la al cărui proiect se lucrează în prezent. Spre deosebire de Codul administrativ, al cărui proiect a fost „plămădit" la nivelul ministerului de resort, sub auspiciile căruia a funcţionat un grup de lucru, şi ulterior finalizat în Parlament sub formă de lege şi apoi de către Guvern, prin ordonanţă de urgenţă, dată fiind „epopeea" adoptării lui, elaborarea proiectului de Cod de procedură administrativă a fost încredinţată unui organism privat neguvernamental, în

cadrul căruia funcţionează, de asemenea, un colectiv de specialişti, între care colega noastră Dana Apostol Tofan, subsemnata şi mai tânărul nostru coleg Bogdan Dima, precum şi profesorul Dacian Dragoş din Cluj. Urmează un efort pe care ni-l dorim în termeni utili, conform actelor juridice încheiate cu Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei, finalizat. Într-o asemenea perspectivă, activitatea administraţiei va fi aşezată pe un piedestal normativ care să o ajute să exprime raţiunea de a fi calificată atât de cald de şcoala franceză ca reprezentând „sacralizarea interesului public".

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAŞ**

ABREVIERI

ADI	Asociaţii de Dezvoltare Intercomunitară
A.N.A.F.	Agenţia Naţională de Administrare Fiscală
A.N.F.P.	Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici
alin.	alineat
art.	articol(ul)
B. Of.	Buletinul Oficial al României
C. adm.	Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019)
C. Ap.	Curte(a) de Apel
cap.	capitol
C. civ.	Codul civil (Legea nr. 287/2009)
C. mun.	Codul muncii (Legea nr. 53/2003)
C. pen.	Codul penal (Legea nr. 286/2009)
C. pr. civ.	Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010)
C. pr. pen.	Codul de procedură penală (Legea nr. 135/2010)
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEJ	Curtea Europeană de Justiţie
CJUE	Curtea de Justiţie a Uniunii Europene
DCC	Decizia Curţii Constituţionale
ed.	ediţia
Ed.	Editura
H.G.	Hotărârea Guvernului
ibidem	cu privire la un text care a fost deja citat
idem	acelaşi, tot aşa (pentru a evita repetarea)
ICCJ	Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
lit.	litera
loc. cit.	loc citat
M. Of.	Monitorul Oficial al României
nr.	număr(ul)
O.G.	Ordonanţa Guvernului
O.U.G.	Ordonanţa de urgenţă a Guvernului
op. cit.	operă citată
p.	pagina
pp.	pagini
par.	paragraf(ul)
pct.	punct(ul)
P.N.R.R.	Planul Naţional de Redresare şi Reziliență
RDP	Revista de drept public

S.C.A.F.	Secţia de contencios administrativ şi fiscal
supra.	se foloseşte pentru trimiteri, mai sus
ş.a.	şi altele
TCE	Tratatul Comunităţilor Europene
TFUE	Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene
U.E.	Uniunea Europeană
urm.	următoarele
vol.	volumul

CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

I. Noţiuni generale privind administraţia publică

§1. Administraţia publică în contextul separării şi echilibrului puterilor în stat

Reprezintă un truism faptul că fiecărei ramuri de drept îi sunt specifice anumite instituţii sau categorii juridice, iar între acestea, există una în jurul cărora gravitează toate celelalte. Pentru dreptul administrativ, aceasta este **administraţia publică.** De aceea, imaginându-ne aprofundarea unei ramuri de drept ca un demers continuu, care nu se opreşte niciodată definitiv, care se îmbogăţeşte în permanenţă în conţinutul lui şi în formele pe care le îmbracă, este neîndoielnic că preocupările, abordările, teoriile şi tot ce se construieşte în plan exegetic, toate au în centrul lor **administraţia publică.** Pentru noi, reprezintă o prioritate să desluşim sensurile a ceea ce reprezintă administraţia, unde se află ea plasată în arhitectura instituţională a unui stat, în general şi în modul de existenţă şi ordonare a celor trei puteri în stat, în particular.

Cercetarea dreptului administrativ este o problemă care transcende ramurii de drept enunţate. Astfel se explică faptul că dedicăm primele rânduri ale cursului nostru teoriei separaţiei şi echilibrului puterilor din stat, pe care ne încăpăţânăm să o aşezăm în continuare la temelia organizării şi funcţionării statelor de drept şi a democraţiilor lumii. Trăim nişte vremuri în care există o apetenţă deosebită pentru inovare. Noul, cu orice preţ, a devenit zeul acestei perioade, în care se „loveşte" în trecut, în lucrurile clasice, normale, tradiţionale, cu o tenacitate demnă de o cauză mai nobilă. Indiferent de rezultat, nici măcar bănuindu-l, de cele mai multe ori, doar să fie *nou,* să fie *altceva,* să ne scuturăm de ceea ce unora li se pare vetust, prăfuit. Cum consideră mulţi specialişti şi bătrâna regulă a separării, colaborării şi echilibrului puterilor în stat. Pe nedrept, în opinia noastră.

Unul din reprezentanţii de seamă ai Şcolii de Drept de la Cluj aprecia că, în pofida faptului că *„acum sunt mai numeroase Constituţiile care nu consacră expres principiul separaţiei puterilor în stat decât cele care îl consacră ca atare, totuşi, separaţia puterilor este evocată şi valorizată pe baza altor principii constituţionale şi politice, îndeosebi principiile democraţiei şi cele ale statului de drept"*[1].

Teoria separaţiei puterilor în stat a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare *„Despre spiritul legilor",* (1748)[2]. Ea a constituit piedestalul formării gândirii juridice moderne, alături de teoria drepturilor naturale şi *teoria contractului social* a lui J.J. Rousseau, care a avut ca punct de plecare teza că *„Din moment ce niciun om nu are*

---

[1] Ion Deleanu, *Separaţia puterilor în stat. Reglementare constituţională şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale în materie*, în RDP nr. 2/1995, p. 27.

[2] Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964.

autoritate naturală asupra semenului său şi de vreme ce forţa nu dă naştere niciunui drept, rezultă că ***baza oricărei autorităţi legitime printre oameni nu poate fi decât convenţia*** (subl. ns.)"[1].

Este una dintre teoriile care au stârnit cele mai aprige pasiuni. Dezbaterile asupra ei au fost asumate nu doar de juriști, şi ne referim, cu precădere, la specialiştii în dreptul public, la „constituţionalişti" şi „administrativişti", dar şi de filozofi, sociologi, politologi. Unii o consideră perimată, alţii sunt încrezători în actualitatea ei.

Germenii acestei teorii se regăsesc încă din Antichitate, Aristotel fiind cel care, pe de o parte, recunoaşte că puterea trebuie încredinţată la mai mulţi titulari, iar pe de altă parte, atrage atenţia că, dacă se întâmplă acest lucru, ei trebuie *făcuţi păzitori şi slujitori ai legii*[2].

Înaintea lui Montesquieu, *„Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separaţiei puterilor. Din dorinţa de a modera forţa puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor şi contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act bazat pe manifestarea liberă şi egală a voinţelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere"*[3].

Apariţia teoriei a fost explicată în doctrina de specialitate ca fiind generată de absolutismul monarhic, fiind, în realitate, o reacţie împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiuirile[4], dispunea punerea lor în executare şi avea drept de viaţă şi de moarte asupra supuşilor.

În acest sens se afirmă că *„teoria separaţiei puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal şi a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separaţiei puterilor statului, ci, pur şi simplu, înlăturarea regimului absolutist şi instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci"*[5].

Nevoia de separare a celor trei puteri, Baronul Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a realizat-o pornind de la o constatare existentă în toate timpurile, anume faptul că *acela care deţine puterea, are tendinţa naturală de a abuza de ea.* De aceea, pentru a stopa abuzul *„puterea trebuie să oprească puterea"*, adică puterile să fie încredinţate unor titulari diferiţi, care să se controleze şi contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că *„Montesquieu a făcut din separaţia puterilor un eficient instrument al siguranţei cetăţenilor"*[6], care a fost reflectat în toate constituţiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declaraţia drepturilor adoptată de către Revoluţia franceză, unde se stipula că **un stat în care**

---

[1] J.J. Rousseau, *Contractul social,* ed. Antet, Bucureşti, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănciulescu (Alexe), *Înțelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii,* în RDP nr. 1/2019, p. 27.

[2] Aristotel, *Politica,* Ed. Paideia, Bucureşti, 2001, p. 110.

[3] D.C. Dănișor, *Originile teoriei separației puterilor. De la separația puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile,* în RDP nr. 4/2017, p. 24.

[4] Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edicte, pravile* etc.

[5] M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României,* în RDP nr. 2/2016, p. 27.

[6] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, ed. a 3-a, București, 2022, p. 13.

drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituţie[1].

Constituţia României din 1991, s-a înscris pe filozofia şi tehnica de redactare juridică reflectate în constituţiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separaţia puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită şi, de fiecare dată, prin referiri şi la alte expresii cum ar fi *funcţie publică, autoritate publică* etc.[2]. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituţională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franţa[3], care nu vorbeşte, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separaţia puterilor, apoi cea a Greciei[4], a Spaniei[5], aceasta din urmă, deşi consacră o monarhie constituţională, l-a influenţat pe legiuitorul constituant român, ca şi cea franceză, de altfel[6].

Teoria separaţiei puterilor în stat se află aşezată la baza organizării statelor democratice de astăzi[7]. Ea se regăseşte şi în Constituţia României, care în forma din 1991 nu conţinea nicio referire la principiul separaţiei puterilor în stat.

Fără a intra în detalii care sunt specifice, cu precădere, pentru un curs de drept constituţional, semnalăm doar faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcţionării echilibrate dintr-un stat. Mai mult chiar, dintotdeauna au existat autorităţi publice care, deşi au aparţinut unei puteri, au exercitat şi atribuţii specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **şeful de stat**, indiferent de forma de guvernământ, că este *republică* sau *monarhie,* aparţine puterii executive.

Cu toate acestea, dintotdeauna şi peste tot, şeful de stat este cel care **promulgă legile**[8], ceea ce semnifică **învestirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toţi cetăţenii.

În acest mod, şeful statului exercită atribuţii care ţin de sfera puterii legislative. Pe lângă aceasta, şeful statului, monarh sau preşedinte, acordă graţierea individuală[9], exercită atribuţii care ţin de puterea judecătorească. El este implicat şi în procesul de numire a magistraţilor, atribuţie reflectată şi de Constituţia României în art. 125 alin. (1) potrivit căruia: *„Judecătorii numiţi de Preşedintele României sunt inamovibili, în condiţiile legii".*

Este evident că modul de exercitare a acestor atribuţii diferă, în mod firesc, de la stat la stat şi poate genera soluţii sau interpretări diferite, chiar în cadrul aceluiaşi stat, în diferite etape de evoluţie a lui. În România ultimilor ani s-au purtat ample dezbateri cu privire la

---

[1] Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franţa şi în lume, bazele democraţiei moderne. Art. XVI din Declaraţie prevede că *„orice societate care nu asigură garanţia drepturilor şi nu statorniceşte separaţia puterilor este lipsită de Constituţie".* A se vedea *http://ro.wikipreda.org//*, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11:30.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, ed. a 4-a, vol. I, pp. 30-31.

[3] Constituţia franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

[4] Constituţia Greciei a fost adoptată în 1975.

[5] Constituţia Spaniei a fost adoptată în 1978.

[6] Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, pp. 33-36.

[7] C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 8.

[8] Potrivit art. 77 din Constituţia României, Preşedintele este cel care promulgă legile.

[9] Art. 94 lit. d) din Constituţia României enumeră printre atribuţiile Preşedintelui, şi pe aceea de a *„acorda graţierea individuală".*

regimul numirii şefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt implicaţi în acest proces şeful statului, ministrul justiţiei şi, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Însăşi Curtea Constituţională a fost chemată să se pronunţe, soluţionând un conflict juridic de natură constituţională între ministrul justiţiei şi Preşedinte. Prin Decizia nr. 358/2018[1] Curtea a statuat în sensul că *„(...) argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcţia de conducere (...), precum şi temeinicia acestora se subsumează competenţei discreţionare a ministrului justiţiei, şi nu a Preşedintelui României (...)"*[2] şi a decis că *„Preşedintele României urmează să emită decretul de revocare din funcţie a procurorului-şef (...)"*.

De la originile organizării statale şi până azi, niciodată nu s-a conceput ideea unei separări categorice, ferme, între puterile statului. Argumentelor deja prezentate li se adaugă acelea că există autorităţi publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului.

Avem în vedere, spre pildă, Avocatul Poporului, pe care Constituţia României îl reglementează în Capitolul IV al titlului II din Constituţie, dată fiind misiunea constituţională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile şi libertăţile persoanelor fizice.** Într-un interesant studiu se afirmă că se impune *conceperea drepturilor omului nu doar ca drepturi subiective, ci ca norme. Aceasta implică faptul că drepturile omului nu mai sunt situate în spaţiul privat, ci sunt constitutive pentru spaţiul public însuşi, care* ***devine un loc al drepturilor, nu al puterii***[3].

O asemenea misiune justifică plasarea lui în titlul consacrat drepturilor şi libertăţilor fundamentale, al căror apărător este. În doctrină se afirmă că *„în stabilirea naturii juridice a Instituţiei Avocatului Poporului, putem să pornim* (în opinia noastră, chiar **trebuie să pornim)** *de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenenţa instituţiei la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituţia Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deşi sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)"*, însă el *„(...) realizează un control specific asupra administraţiei publice, constatând abuzurile acesteia. Deşi Avocatul Poporului, la sesizarea cetăţeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administraţiei publice, dar nu judecă aceste situaţii, nu devine o instanţă de judecată (...)"*[4]. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin temei, că în calitate de *„componentă a democraţiei constituţionale, instituţia Avocatului Poporului din ţara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituţia României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituţie prin care se asigură medierea şi echilibrul puterilor"*[5]. O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinităţi a puterilor în stat este **Curtea de Conturi**[6]. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei şi finanţelor publice** se justifică prin aceea că, rolul Curţii de Conturi constă în a controla modul de formare, de întrebuinţare şi

[1] Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

[2] Decizia nr. 358/2018, par. 114.

[3] D.C. Dănişor, *Oamenii au Dreptul – drepturile omului ca sinteză a drepturilor subiective şi normelor secundare,* în RDP nr. 4/2022, p. 19.

[4] A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituţionalitate,* în RDP nr. 2/2015, p. 69-70.

[5] E. Bălan, *Ombudsmanul şi buna administrare. O perspectivă asupra situaţiei României,* în RDP nr. 1/2016, p. 71.

[6] Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei şi finanţelor publice.

de administrare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public. Acestor autorităţi publice li se adaugă **Curtea Constituţională,** care *„este o instituţie fundamentală a statului, cu rol de garant al supremaţiei Constituţiei, al statului de drept, şi al* ***principiului separaţiei şi echilibrului puterilor*** (subl. ns.)*"*[1].

Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, în activitatea didactică desfăşurată cu studenţii Facultăţii de Drept, includea în tehnicile Domniei Sale comentarea, de către studenţi, a următoarelor aspecte ale legii fundamentale:

a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituţiei (capitol, titlu)?

b) care este coroborarea textului cu altele din legea fundamentală?

În alţi termeni, locul unde este plasat în Constituţie un articol are o relevanţă deosebită pentru înţelegerea şi interpretarea sa, în litera şi spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

În concluzie, separaţia puterilor în stat îşi păstrează semnificaţia, cu precizarea că, fără a fi abandonată, ea a devenit, după cum spunea regretatul nostru profesor, o *„haină prea strâmtă"*[2], care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realităţile juridico-instituţionale ale României. Astfel se explică maniera implicită în care ea a fost reglementată prin Constituţia, în forma din 1991. Sintagma *„putere a statului"* era utilizată o singură dată în conţinutul acesteia, în art. 80 care reglementa, ca şi acum, de altfel, **funcţia de mediere a Preşedintelui între *puterile statului* şi între stat şi societate.** Autorităţile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate în titlul III al Constituţiei, care are următoarea structură:

– capitolul I reglementează **Parlamentul** pe care îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român* şi *unica autoritate legiuitoare a ţării.* Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat,** respectiv, **puterea legiuitoare.** Constituţia noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat şi Camera Deputaţilor. De altfel, de la crearea sa, din 1862, Parlamentul român a avut o structură bicamerală, cu excepţia perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Naţională. Problema de a alege între monocameralism şi bicameralism, cu propunerea de a suprima o Cameră a Parlamentului, a făcut obiectul unui referendum, organizat la data de 22 noiembrie 2009, alături de întrebarea relativă la reducerea numărului de parlamentari la 300, însă ea nu s-a materializat, niciodată, deşi rezultatele referendumului au susţinut-o[3]. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările şi completările ulterioare, republicată[4], în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015[5]. Parlamentarii se aleg **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporţionale.** Prin Legea nr. 288/2015[6] a fost introdus sistemul votului prin corespondenţă;

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

[2] Se vorbeşte chiar despre îmbătrânirea teoriei separaţiei puterilor, despre faptul că *„nu mai exprimă realitatea politică"*. A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituţia României...*, *op. cit.,* ed. a 3-a, p. 14.

[3] V. Vedinaş, G. Condurache, *L'autonomie financiere du Parlament roumain,* în RDP nr. 1/2019, pp. 42-43.

[4] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

[5] Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

[6] Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondenţă, precum şi modificarea şi completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

- **capitolul II** este consacrat **Preşedintelui,** care este şeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) ca fiind **republică;**

- **capitolul III** reglementează **Guvernul,** care exercită un **dublu rol**, acela de **a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării (rolul politic)** şi, pe de altă parte, **de a exercita conducerea generală a administraţiei publice (rol administrativ).** Ambele roluri, Guvernul le realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

- **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul,** în el regăsindu-se modalităţile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte şi unul dintre şefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moţiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului* sau *delegarea legislativă*[1];

- **capitolul V** este consacrat **administraţiei publice** şi în el regăsim reglementate atât **administraţia centrală de specialitate,** cât şi **administraţia publică locală.** Observăm că în capitolele II-V, regăsim **cea de-a doua putere în stat,** respectiv **puterea executivă;**

- **capitolul VI** al titlului III reglementează *„autoritatea judecătorească"* şi vizează cea de-a treia putere a statului, care este **puterea judecătorească.**

Constatăm că actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei şi în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autorităţile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat. Curtea Constituţională a semnalat acest lucru anterior revizuirii din 2003, în jurisprudenţa sa constantă, şi a statuat că, *„deşi Constituţia nu consacră în niciun text al său, expressis verbis, principiul separaţiei,* ***acest principiu rezultă din modul în care Legea fundamentală reglementează autorităţile publice şi competenţele ce revin acestora"***[2].

Pentru a pune capăt observaţiilor critice pe care le-am semnalat, privind caracterul nedemocratic al Constituţiei României determinat şi de lipsa de reglementare expresă a separaţiei puterilor în stat, urmare a revizuirii Constituţiei a fost completat art. 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), prin care se consacră *„principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat"*[3]. După cum se exprimă doctrina, atât cea naţională, cât şi cea occidentală, **în prezent, miza nu mai este separaţia, cât echilibrul puterilor**[4].

În doctrină se consideră că *„Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă faţă de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil"*[5].

În acest fel, separarea, dar şi echilibrul puterilor au devenit, cum se exprimă şi alţi autori, *coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului*, pe care

---

[1] Şi în Constituţia Franţei regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este *„despre raporturile dintre Parlament şi Guvern"*.

[2] Decizia CCR nr. 27/1993, publicată în M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993; Decizia CCR nr. 9/1994, publicată în M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994; Decizia CCR nr. 209/1999, publicată în M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000.

[3] Art. 1 alin. (4) din Constituţie are următorul conţinut: *„Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale"*.

[4] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2022, p. 22 şi nota de subsol 49.

[5] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită, comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 2-3.

practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale le-a completat cu principiul *colaborării loiale*, care are *„un rol definitoriu în implementarea Constituţiei"*[1]. Cât priveşte *echilibrul puterilor,* un rol important pentru realizarea lui are Curtea Constituţională, care, prin cele două pârghii, controlul de constituţionalitate şi soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională, reglează divergenţele care privesc frontierele dintre autorităţile publice şi asigură autonomia lor funcţională[2]. Pe lângă garantarea democraţiei şi respectul principiului separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, prin *justiţia constituţională* pe care aceasta o înfăptuieşte are loc şi *garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, având în vedere că în unele state (de exemplu Spania, Germania sau Ungaria), pot fi verificate din punct de vedere al constituţionalităţii şi unele hotărâri judecătoreşti*[3].

§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

Originea dreptului este, cum se afirmă în doctrină, *„tot atât de veche ca omul şi grupările de oameni"*[4]. Structurarea lui în cele două mari ramuri ale dreptului[5], cel privat şi cel public, s-a realizat în antichitate şi este magistral exprimată de Ulpian *„Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent"*, ceea ce înseamnă de fapt că **„Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia"**. La baza acestei distincţii stă astfel **interesul ocrotit prin norma de drept.** Atunci când acest interes e relativ la viaţa cetăţii, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Dreptului public îi sunt specifice anumite trăsături, care îl particularizează de dreptul privat. Obiectul lui de reglementare vizează atât autorităţile administraţiei publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deserveşte, cât şi relaţia dintre stat şi cetăţean, inclusiv relaţia dintre stat sau unităţile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, şi persoanele fizice sau juridice[6]. De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influenţa unor factori extra-legali, care ţin de tradiţia istorică, de stilul politic şi de ideologiile specifice.

Ea este explicată prin faptul că „dreptul public este cel care conţine totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat şi individ, precum şi în raporturile dintre state, iar dreptul privat conţine totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceştia sunt din acelaşi stat sau din state diferite"[7].

---

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituţia României.., op. cit.,* ed. a 3-a, pp. 13-17. A se vedea Decizia CCR nr. 611/2017, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

[2] I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curţilor Constituţionale în asigurarea echilibrului puterilor în stat,* în Dreptul nr. 9/1996, p. 5.

[3] Ş. Deaconu, *Accesul curţilor de arbitraj la justiţia constituţională,* în T. Briciu, M. Nicolae, P. Pop (editori) *In memoriam Viorel Mihail Ciobanu. Dreptul procesual şi dreptul substanţial la începutul mileniului al III-lea,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2023, p. 492.

[4] I. Alexandru, *De la dreptul administrativ naţional la dreptul administrativ local,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2017, p. 80.

[5] Cea mai simplă formulare a esenţei dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, *„Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris"*, respectiv *„nu face altuia ceea ce nu vrei să ţi se facă ţie".*

[6] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 11.

[7] Ş. Deaconu, *Drept constituţional,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 4.

Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public şi a apărut, după cum se exprimă regretatul profesor Emil Molcuţ[1], înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror altor preocupări şi activităţi, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care îşi organizează comunitatea, cum se apără împotriva duşmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activităţii administrative. Autorităţilor de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul ţării noastre, li s-a aplicat un anumit gen de norme juridice, care nu a aparţinut numai dreptului public, aşa cum subliniază şi prof. univ. Antonie Iorgovan[2], referindu-se însă strict la perioada Evului Mediu, unde regăsim *„reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul ţării, pravilele şi dreptul domnesc), care conţineau, în egală măsură, norme de drept public şi de drept privat"*. Despre un drept administrativ, în sensul modern al termenului, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, despre care profesorul Anibal Teodorescu aprecia că ar constitui, alături de dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român[3]. Alţi autori au considerat, încă din secolul XIX[4], că Regulamentele organice au reprezentat primele Constituţii româneşti, opinie împărtăşită şi de reprezentanţi ai doctrinei contemporane.

Se constată însă că *„delimitarea disciplinelor juridice care aparţin uneia dintre cele două ramuri este şi rămâne una care generează dezbateri, păreri pro şi contra, elemente comune, dar şi diferenţieri între autori"*[5]. Avem în vedere disputele permanente care există între autorii de drept public şi cei de drept privat cu privire la apartenenţa unor instituţii la una dintre cele două ramuri de drept. Intră în această categorie contractul administrativ, proprietatea publică, domeniul public sau funcţionarul public, ca să ne referim doar la câteva dintre ele. Se încearcă o *„privatizare forţată a dreptului administrativ"*, prin *„decuparea din obiectul său de reglementare a unor instituţii tradiţionale şi transferul lor în dreptul privat"*[6], realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

§ 3. Obiectul dreptului administrativ

Aşa cum se exprimă prof. univ. Antonie Iorgovan în valorosul tratat al Domniei Sale, discuţiile cu privire la conţinutul şi sfera administraţiei publice se află într-o dependenţă categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ[7]. Un autor francez exprima ideea că *„administraţia şi dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă"*[8].

În literatura juridică s-au conturat trei mari curente:

1) Cel care promovează teza **„unicităţii"** potrivit căreia administraţiei publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ.

---

[1] E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman,* Casa de Editură și Presă „Șansa" S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 177.

[3] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, vol. I, pp. 15-20.

[4] C. G. Dissescu, *Curs de drept public român,* 1890, pp. 267-268.

[5] V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" sa forțată* în RDP nr. 4/2017, p. 15.

[6] V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" sa forțată, art. cit.,* pp. 15-20.

[7] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 114.

[8] G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.

2) Cel de-al doilea curent este cel al **„pluralităţii"** potrivit căruia administraţiei publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice:

a) norme ale dreptului public;

b) norme ale dreptului privat. Acestea din urmă, în funcţie de autori, sunt privite ca având aceeaşi importanţă sau, după caz, o semnificaţie mai redusă, fiind „conduse" de normele dreptului administrativ[1]. În mod logic, *atâta vreme cât prin administraţia publică înţelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri" pentru conţinutul şi sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*[2].

3) În fine, remarcăm şi opinia potrivit căreia, *dreptul administrativ se aplică nu numai administraţiei publice, ci şi activităţilor de natură administrativă realizate de alte organe de stat*[3].

Este vorba despre **administraţia – mijloc de realizare a competenţei** evocată de Şcoala de la Cluj în bine-cunoscuta dispută cu Şcoala de la Bucureşti[4].

Raportându-ne la actualul sistem constituţional şi legal, rezultă, în sinteză, două concluzii.

O *primă concluzie* are ca punct de pornire art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie, care fac vorbire despre **acte administrative ale autorităţilor publice.** O asemenea sintagmă ne îndrituieşte să interpretăm că **textul constituţional recunoaşte faptul că un act administrativ poate proveni de la orice autoritate publică, nu doar de la cele din sfera executivului.** În acest fel, constatăm promovarea, de către legiuitorul constituant, a tezei conform căreia, **activitatea de natură administrativă se regăseşte la nivelul oricărei autorităţi publice,** ceea ce semnifică recunoaşterea implicită a tezei administraţie – mijloc de realizare a competenţei. Într-adevăr, pentru a realiza misiunea care le revine, potrivit Constituţiei şi legii – şi care este alta decât administraţia publică –, Parlamentul, instanţele judecătoreşti şi toate celelalte autorităţi care exced sferei executivului, indiferent de apartenenţa lor la clasicele puteri ale statului sau de autonomia faţă de acestea, trebuie să desfăşoare şi activităţi de natură administrativă, prin care să pregătească realizarea competenţei specifice, să o exercite efectiv sau să pună în executare decizii luate în realizarea ei. Exemplu, să facă achiziţii de bunuri şi servicii sau să recruteze personal care are statut de funcţionari publici.

O *a doua concluzie* vizează faptul că administraţiei, în sens strict al termenului, ca activitate desfăşurată de organele administrative, i se aplică nu doar dreptul administrativ, ci şi norme ale altor ramuri de drept, public sau privat. Spre exemplu, **activitatea în domeniul politicii externe, desfăşurată de Preşedinte sau Guvern**, se supune atât normelor dreptului administrativ, dar şi normelor aparţinând dreptului internaţional public sau dreptului Uniunii Europene. Un al doilea exemplu, care vizează, de astă dată, incidenţa dreptului privat, are în vedere **contractele administrative.** Acestea sunt acte juridice bi

---

[1] Pentru exemplificare, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 114-120.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 115.

[3] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţă administrativă,* Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

[4] Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 50-53.

sau multilaterale, asimilate ca atare de Legea nr. 554/2004, în al căror regim juridic se împletesc norme ale dreptului administrativ cu reguli aparţinând dreptului privat. Cum vom avea prilejul să arătăm cu ocazia analizei lor, ca şi contenciosului administrativ, prin ultimele modificări realizate prin Legea nr. 212/2018 asupra Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, această „împreunare" de norme, aparţinând dreptului public cu cel privat, devine cu atât mai importantă, cu cât unele litigii derivate din contractele administrative, care privesc executarea lor, se judecă în prezent de instanţele de drept comun.

Se impune precizat faptul că, atunci când relaţiile sociale sunt reglementate de normele dreptului administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului privat, **dreptul administrativ are rol de factor structurant**[1], iar *„normele de drept privat se află într-un raport de subsecvenţă faţă de normele dreptului administrativ"*[2].

§ 4. Scopul administraţiei

Dintru început trebuie precizat faptul că **scopul administraţiei îl reprezintă satisfacerea intereselor oamenilor.** Acest obiectiv se poate realiza de către administraţie însăşi sau prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice. Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc. Ele relevă **sfera interesului public**, fiind vorba despre acele necesităţi care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât şi pentru fiecare membru al acesteia şi care nu pot fi satisfăcute de iniţiativa privată[3].

După cum se susţine cu temei în literatura juridică, **toate popoarele, în decursul istoriei, şi-au dorit un nivel de trai decent. Însă, mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele şi în toate timpurile diferite[4].**

În literatura juridică s-a susţinut de mai toţi autorii necesitatea ca demersul privind semnificaţia conceptului de administraţie să ţină cont de etimologia cuvântului, care evocă specificul de activitate subordonată al ei. Se are în vedere cuvântul latinesc *„minister"* care înseamnă *servitor*, *supus*, şi care este antonimul lui *magister*, *majus*, *major*, iar, ca pereche, implică un raport de subordonare al primului faţă de cel de-al doilea.

Particula *„ad"* care serveşte la formarea cuvântului înseamnă *a sluji la ceva*, sau *a fi în subordine faţă de cineva*[5].

Pornind de la această etimologie, administraţia ne apare *ca fiind o acţiune ordonată, care constă într-o combinare de mijloace pentru înfăptuirea în regim de putere publică a unor valori ordonate de structuri exterioare şi superioare.*

Administraţia publică, în sens de *organizare*, desemnează *un ansamblu de organe care realizează o activitate specifică,* iar în sens de *activitate* desemnează *activitatea prin*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 118.

[2] D.A. Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020, p. 36.

[3] Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18ème éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

[4] M. Orlov, Şt. Balacciu, *Drept administrativ,* Chişinău, 2005, p. 5.

[5] P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif, Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12 şi urm.

care se execută legea sau se prestează servicii publice, în limitele legii[1]. Această noţiune o regăsim în prezent definită şi prin Codul administrativ, potrivit art. 5 lit. b) ea evocă *„totalitatea activităţilor desfăşurate în regim de putere publică, de organizare a executării şi executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public"*.

Trebuie precizat faptul că prin Codul administrativ se consacră un număr de 45 de definiţii, în care se regăsesc atât concepte care beneficiau anterior de o definiţie, prin fostele legi ale administraţiei publice locale, ale descentralizării etc., cât şi concepte pentru prima oară definite, cum ar fi majorităţile, cvorumul, funcţiile de demnitate publică etc.[2].

Astfel cum s-a apreciat, administraţia publică reprezintă *axa principală a Codului administrativ, atât la nivel central, cât şi local, cu toate subdiviziunile, implicaţiile şi interconexiunile cu celelalte domenii*[3].

Regimul de putere publică *– definitoriu pentru administraţia publică*[4].

Am stabilit că scopul administraţiei îl reprezintă *satisfacerea interesului general, a binelui public.* Un asemenea scop impune ca autorităţile administrative, *pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar, pe de altă parte, să deţină anumite prerogative şi o poziţie de superioritate faţă de cei administraţi.*

Dacă raporturile dintre particulari se bazează *pe egalitatea juridică*, cele dintre administraţie şi cei administraţi presupun o *inegalitate juridică*, în sensul caracterului supraordonat al celor care administrează. *„Sub numele de putere publică trebuie înţeles un ansamblu de prerogative acordate administraţiei pentru a-i permite să facă să prevaleze interesul general atunci când el se găseşte în conflict cu interesul particular"*[5].

Am putut observa că din definiţia pe care art. 5 lit. b) C. adm. rezultă faptul că **una din trăsăturile sale esenţiale este faptul că *activităţile care o compun se desfăşoară în regim de putere publică***[6].

Valorificând constantele din doctrină, art. 5 lit. jj) C. adm. conferă sintagmei *regim de putere publică* semnificaţia de *„ansamblul prerogativelor şi constrângerilor prevăzute de lege, în vederea exercitării atribuţiilor autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi*

---

[1] R. N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, pp. 19-21. În sens de *organizare* administrația publică reprezintă *ansamblul mecanismelor (organe, autorități publice, instituții și unități publice) care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat.* Prin administrație în sens de *activitate,* distinsa autoare evocă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor.*

[2] V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, vol. Noutăți, Examinare comparativă, Note explicative,* ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 35.

[3] I. Cochințiu, *Controlul de constituționalitate a priori și a posteriori exercitat de către Curtea Constituțională asupra Codului administrativ al României,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 272.

[4] Pentru o analiză mai detaliată a acestui concept, v. F. Ciorăscu, C.-Gh. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323-328.

[5] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 11.

[6] Anton Trăilescu, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, Explicații. Jurisprudență. Doctrină,* vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 28.

care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public".

În doctrina elaborată după adoptarea Codului administrativ se apreciază că definiția pe care acesta o consacră face referire la trei noțiuni, *„cu o înaltă încărcătură de abstractizare: (1) prerogativă; (2) constrângere; (3) interes public (...)"*[1].

Regimul juridic specific administrației este *generat de prerogativele exorbitante pe care le deține administrația și care implică, spre pildă, dreptul de expropriere, dreptul de poliție administrativă*[2]. O societate comercială, care își desfășoară activitatea în regim de drept privat, în principal dreptul muncii și cel societar[3], atunci când dorește să-și angajeze personal poate, dintr-un grup de specialiști, după criterii proprii, să se oprească la unul sau la câți are nevoie. Pe când administrația, pentru a-și recruta funcționarii, este obligată să organizeze un concurs.

Înțelegem astfel că **regulile de drept administrativ se caracterizează mai întâi prin existența unor drepturi exorbitante recunoscute administrației,** drepturi care sunt calificate ca **prerogative de putere publică.** Administrația poate să acorde particularilor drepturi dar, mai ales, poate să-i încarce cu obligații, fără consimțământul celor dintâi[4]. Regimul de putere publică dă dreptul administrației să emită sau să adopte acte administrative care se supun principiului *executio ex officio,* astfel încât administrația publică poate să treacă direct la executarea lor, fără să mai fie necesară parcurgerea unor proceduri de învestire cu formulă executorie.

Cum se exprimă doctrina *„(...) prerogativele de putere publică atașate administrației publice înzestrează această administrație cu o serie întreagă de funcții prin exercitarea cărora ea – administrația – determină restrângeri ori limitări la adresa unor drepturi sau libertăți fundamentale"*[5].

Existența regimului de putere publică nu exclude posibilitatea ca, prin intermediul contenciosului administrativ, cetățeanul poate contesta abuzurile comise împotriva sa de autoritățile publice. O asemenea misiune face ca doctrina și jurisprudența să așeze controlul legalității actelor administrative pe calea contenciosului administrativ printre mecanismele de înfăptuire a statului de drept, alături de controlul de constituționalitate și organizarea unei justiții independente[6].

---

[1] M. Voican, *Regimul de putere publică – regim juridic inegalitar. Sursa inegalității, rațiunea și necesitatea,* în RDP nr. 1-2/2020, p. 146.

[2] Conceptul de *„poliție administrativă"* trebuie înțeles nu în sensul curent, ci în cel de *acțiune a administrației, care urmărește păstrarea ordinii publice.*

[3] Am înlocuit, prin această sintagmă, pe cea de *„drept comercial",* în contextul în care noul Cod civil al României a desființat ramura dreptului comercial, ca și pe cea a dreptului familiei, consacrând o viziune unitară, monistă asupra dreptului civil. Pentru dezvoltări, a se vedea C.T. Ungureanu în *Noul Cod civil, comentarii, doctrină și jurisprudență,* vol. I, Art. 1-952, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 5.

[4] C. Debbasch, *Institutions et droit administratif,* t. 2, L'action et le contrôle de l'administration, 5e éd. refondue, P.U.F., 1999, p. 40.

[5] C. Clipa, *Note, observații și reflecții asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România,* în Dreptul nr. 12/2016, p. 149.

[6] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 291.

§ 5. Ordinea publică şi serviciul public

Acţiunea administraţiei de menţinere a ordinei publice a fost denumită *poliţie administrativă*[1], şi ea reprezintă, ca regulă, o activitate de edictare de reguli, deci o activitate cu caracter preponderent prescriptiv. Ordinea publică este concepută a reprezenta un minim de condiţii necesare pentru o viaţă socială convenabilă.

În doctrină[2] se apreciază că noţiunea de *ordine publică este una dintre cele mai absconse noţiuni ale dreptului, inclusiv ale celui administrativ.* Ea nu se bucură de o definiţie legală, deşi este utilizată atât în Codul civil[3], cât şi în cel administrativ[4].

Într-o valoroasă lucrare din doctrina franceză se atrage atenţia asupra faptului că trebuie să facem diferenţă între sensul dat noţiunii de ordine publică prin art. 6 C. civ.[5] şi sensul acesteia în materie de poliţie administrativă; cuvintele sunt identice, dar este vorba despre două lucruri fără nici un raport între ele. Ordinea publică pe care poliţia tinde să o asigure se defineşte prin următoarele:

a) **caracterul său pregnant material**, în sensul de acţiune menită să evite dezordinile vizibile;

b) **caracterul său public,** în sensul că poliţia respectă nu numai aspectul intern, dar şi domeniul privat, în măsura în care activităţile se derulează cu efecte în exterior. Noţiunea de *„poliţie"* provine din latinescul *„politia"*, care reprezintă *organizarea politică*, administrativă, şi grecescul *„politeia"* care înseamnă *cetate*. De aici noţiunea de *„poliţie administrativă"* care semnifică, în sens restrâns, limitele impuse liberei activităţi a particularilor în societatea organizată şi pe care organele care realizează funcţia executivă o stabilesc şi o impun celorlalţi, deci tuturor[6].

c) **caracterul său limitat,** în sensul că se raportează la trei aspecte: *liniştea* (menţinerea ordinii pe stradă, în locurile publice[7], lupta împotriva zgomotului); *securitatea,* în

---

[1] Doctrina franceză o defineşte ca fiind *„o formă de activitate a administraţiei care constă în a reglementa o activitate particulară în vederea asigurării menţinerii ordinii publice"* (A. de Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif,* t. I, 14e éd., 1996, LGDJ, p. 789). Alţi autori susţin că termenul de *„poliţie"* presupune trei sensuri: a) reguli impuse pentru controlul activităţilor private; b) personalul însărcinat să aplice aceste reguli; c) actele care interesează executarea juridică sau materială a reglementărilor de poliţie (P.H. Chalvidan, C. Houter, *Droit administratif. Manuel pratique avec des documents et des sujets corrigés,* Nathan Université, Paris, 1996, p. 111).

[2] C. Clipa, *Ordine și interes public în textura ideologică a dreptului administrativ. (Repere categoriale furnizate în această privință de Codul administrativ),* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 80.

[3] Autorul citat enumeră, din Codul civil, articolele 11; 14 alin. (1); 60; 84 alin. (2); 626; 1169; 1882 alin. (2); 2549 alin. (2) și 2564 alin. (1) și (2).

[4] Din Codul administrativ, același autor reține art. 129 alin. (7) lit. g); art. 173 alin. (5) lit. g); art. 191 alin. (9); art. 237 alin. (5); art. 380 alin. (1) lit. e) și alin. (5); art. 391 alin. (1).

[5] Textul prevede că *„Nu se poate deroga prin convenții particulare de la legile care interesează ordinea publică".*

[6] I. Nedelcu, P.I. Nedelcu, *Poliția administrativă. Analiză comparativă,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, p. 130.

[7] „Odată însă cu intrarea în vigoare a Legii nr. 174/2018 privind modificarea și completarea Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, rolul polițistului în exercitarea atribuțiilor de serviciu pe parte de prevenție și limitare a violenței domestice este întărit prin definirea și enumerarea

sens de siguranţă în caz de accidente umane sau naturale, incendii, inundaţii, conflicte armate; *salubritatea* prin care se apără igiena publică.

Un alt autor reţine, ca fiind componente ale ordinii publice, siguranţa, liniştea şi sănătatea publică şi consideră că acestea nu ar putea fi apărate sau conservate dacă administraţia publică nu ar beneficia de prerogative de putere publică şi, în mod special, de *prerogativa de a reglementa, de a autoriza sau legitima şi de a sancţiona*[1].

În dreptul german, dreptul poliţienesc are o îndelungată tradiţie, prima reglementare fiind adoptată în anul 1530, iar activitatea poliţienească este definită ca *un drept vizând activitatea statală de prevenire a pericolelor* sau *ca o activitate de prevenire a pericolelor*[2].

Ca o concluzie, **într-o societate democratică, ordinea publică include respectul drepturilor fundamentale. Exerciţiul lor e grav ameninţat atunci când dezordinea se instalează**[3].

În ceea ce priveşte **serviciul public**, acesta este strâns legat de noţiunile de interes public, ordine publică[4] şi are ca scop *satisfacerea unor nevoi sociale prin mijloace specifice, iar modul de acţiune este constituit din prestaţii furnizate uzagerilor.* Doctrina l-a definit ca reprezentând *acea activitate desfăşurată sau autorizată de un organ public, prin care se realizează nevoi sociale de interes public*[5].

Adoptarea Codului administrativ marchează o nouă eră şi în această materie, în sensul că se creează un cadru unitar de reglementare a acestei instituţii de bază a dreptului administrativ, începând cu definirea lui prin art. 5 lit. kk) potrivit căruia el reprezintă *„activitatea sau ansamblul de activităţi organizate de o autoritate a administraţiei publice ori de o instituţie publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat şi continuu".*

§ 6. Principiile aplicabile administraţiei publice

Unul dintre elementele de noutate pe care le aduce Codul administrativ este **consacrarea de principii** aplicabile atât administraţiei publice, în ansamblul său, cât şi diferitelor instituţii pe care le consacră.

---

mijloacelor prin care are dreptul să obțină probe, prin enunțarea obligațiilor și interdicțiilor pe care le poate dispune cu aplicare de îndată în conținutul ordinului de protecție provizoriu dar și prin reglementarea modalității de confirmare a acestuia prin rezoluție cu caracter administrativ emisă de procuror." A se vedea Camelia Daciana Stoian, Radu Nicolae Stoian – *Role And Practical Attitudes In Issue Of The Provisional Protection Order – Perspectives of Law and Public Administration*, Publisher: Bucharest Academy of Economic Studies Publication, 2019, *http://oaji.net/articles/2019/7107-1570994578.pdf.*

[1] C. Clipa, *Ordine și interes public în textura ideologică a dreptului administrativ. (Repere categoriale furnizate în această privință de Codul administrativ), art. cit.,* p. 82.

[2] G. Goring, I. E. Rusu, *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în RDP nr. 1/2008, p. 22.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* pp. 428-430.

[4] Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 5-a, p. 10.

[5] Alți autori definesc serviciul public ca fiind *„activități asumate de administrație, sau, în anumite cazuri, de persoane private acționând sub autoritatea sa, pentru a îndeplini anumite finalități de ordin general"* (J.M. Auby, J.B. Auby, *Droit administratif*, 1996, p. 25).

Unele din aceste principii sunt, în mod corect, nu numai enunţate, ci şi definite, pe când **alte principii sunt doar enunţate.** Este o soluţie care, evident, are insuficienţele ei, deoarece ar fi fost de dorit ca toate principiile prevăzute să fie şi explicitate, din punct de vedere al semnificaţiei lor sau să se facă trimitere la definiţiile consacrate de Cod, în cazul în care unele principii guvernează mai multe instituţii.

Titlul III al primei părţi a Codului administrativ este consacrat **principiilor generale aplicabile administraţiei publice,** sintagmă care, fără a fi definită de Cod, înţelegem că reprezintă regulile care se aplică în activitatea administraţiei publice, a personalului acesteia şi a raporturilor care se stabilesc între administraţie, în sens formal organic, de structuri şi personal, şi celelalte subiecte de drept, persoane fizice sau juridice, de drept public sau de drept privat.

Cum afirmam într-o lucrare a noastră anterioară[1] este pentru prima dată când într-un act normativ se reglementează reguli cu valoare de principii generale care se aplică întregii administraţii publice, atât centrală, cât şi locală. *„Codul sesizează principiile de drept, le exprimă pe calea gândirii, astfel fiind, codificarea nu este şi nu poate fi o lucrare pur formală"*[2].

Apreciem acest titlu, prin faptul că reuşeşte să sintetizeze şi sistematizeze, în egală măsură, principiile care trebuie respectate de orice subiect de drept care este implicat în realizarea administraţiei publice sau desfăşoară o activitate de natură administrativă. Primul în enumerare şi, îndrăznim să spunem, şi ca semnificaţie, este **principiul legalităţii,** reglementat de art. 6 din Cod, conform căruia *„Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul acestora au obligaţia de a acţiona cu respectarea prevederilor legale în vigoare şi a tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte".* „Suportul" lui constituţional este în art. 1 alin. (5) care consacră caracterul obligatoriu al *respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor.*

Următorul, în succesiune este **principiul egalităţii,** reglementat de art. 7, potrivit căruia *„Beneficiarii activităţii autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice au dreptul de a fi trataţi în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligaţia autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice de a trata în mod egal pe toţi beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege".* Acest principiu are ca izvor principal art. 16 alin. (1) din Constituţie şi evocă *„obligaţia făcută legiuitorului de a trata în acelaşi fel situaţiile care în mod obiectiv sunt asemănătoare"*[3], obligaţie care revine şi autorităţilor publice, în general şi administraţiei publice, în particular.

În ceea ce priveşte semnificaţia acestui principiu, în jurisprudenţa sa constantă Curtea Constituţională a statuat faptul că *„principiul egalităţii în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalităţii şi nediscriminării existând doar atunci când se aplică un tratament diferenţiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă şi rezonabilă sau dacă există o disproporţie între scopul urmărit prin tratamentul inegal şi mijloacele folosite"*[4].

---

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat. Noutăţi. Examinare comparativă. Note explicative, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 38.

[2] N. Popa, *Codul administrativ (câteva însemnări), Editorial,* în RDP nr. 3/2019, p. 13.

[3] S.E. Tănăsescu, *Principiul egalităţii în dreptul românesc,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 47.

[4] Decizia nr. 850/2019 a CCR, publicată în M. Of. nr. 311/14 aprilie 2020.

Principiul transparenţei îl regăsim reglementat în art. 8 din Cod, după cum urmează: *„(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a informa şi de a supune consultării şi dezbaterii publice proiectele de acte normative şi de a permite accesul cetăţenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum şi la datele şi informaţiile de interes public, în limitele legii. (2) Beneficiarii activităţilor administraţiei publice au dreptul de a obţine informaţii de la autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, iar acestea au obligaţia corelativă a acestora de a pune la dispoziţia beneficiarilor informaţii din oficiu sau la cerere, în limitele legii".* Acest principiu are o semnificaţie deosebită, în dreptul naţional şi în cel european. Acest principiu are o semnificaţie deosebită, în dreptul naţional şi în cel european.

Din modul în care este reglementat, rezultă cele două componente ale principiului transparenţei: prima constă în *obligaţia autorităţilor şi instituţiilor publice, în procesul de elaborare a actelor normative, de a informa şi de a supune consultării şi dezbaterii publice proiectele de acte normative şi de a permite accesul cetăţenilor la procesul de luare a deciziilor administrative,* iar cea de-a doua constă în *accesul cetăţenilor la datele şi informaţiile de interes public*[1].

Componenta privind permiterea accesului la luarea deciziilor de interes public are în vedere şedinţele organelor cu rol deliberativ, respectiv, la nivel local, la şedinţele consiliilor locale şi judeţene, iar la nivel central, la şedinţele Guvernului, ale structurilor de conducere din cadrul administraţiei centrale de specialitate. Acest *acces* se face fie **direct,** prin prezenţa cetăţenilor la aceste lucrări, care este posibilă, cu precădere, mai ales la nivel local, fie prin **prezenţa societăţii civile,** ca regulă a **mass-mediei,** considerată de Curtea Europeană de la Strasbourg ca fiind *câinele de pază al democraţiei.*

În art. 9 regăsim reglementat **principiul proporţionalităţii,** cu următoarea semnificaţie: *„Formele de activitate ale autorităţilor administraţiei publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum şi echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice sunt iniţiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor şi a impactului soluţiilor propuse".* El este consacrat de art. 53 alin. (2) din Constituţie, referitor la materia restrângerii exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi[2].

O semnificaţie deosebită are, cum am mai arătat, **principiul satisfacerii interesului public,** prevăzut de art. 10 din Cod şi el semnifică faptul că *„Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul din cadrul acestora au obligaţia de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public naţional este prioritar faţă de interesul public local".*

Preempţiunea interesului general asupra celui particular, permite ca **în cazul unui conflict dintre interesul public şi cel particular, primul să se impună faţă de cel de-al doilea**[3], iar *interesul public naţional se impune în faţa de interesul public local.*

---

[1] O.-M. Cilibiu, *Principiul transparenței în reglementarea Codului administrativ,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 231.

[2] Textul prevede că *restrângerea trebuie să fie proporțională cu cauza care a determinat-o.*

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, ed. a 4-a, 2005, Ed. All Beck, București, 2005, p. 86.

Prin art. 11 se reglementează **principiul imparţialităţii** potrivit căruia *„Personalul din administraţia publică are obligaţia de a-şi exercita atribuţiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese".*

Noţiunea de *imparţialitate* nu este definită în legislaţie. În doctrină se consideră că ea reprezintă *obligaţia personalului administraţiei publice de a-şi exercita atribuţiile în mod obiectiv faţă de toţi particularii care li se adresează în calitate de titulari de drepturi şi interese legitime şi, respectiv, de beneficiari ai serviciilor publice prestate de către autorităţile şi instituţiile publice din care acest personal face parte.*

Principiul continuităţii este reglementat prin art. 12 şi el semnifică faptul că *„Activitatea administraţiei publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale".* Importanţa lui este deosebit de importantă pentru administraţie, a cărei menire este să satisfacă nevoile sociale de interes public, care nu dispar niciodată, nici măcar nu se suspendă, ceea ce determinat multă vreme ca greva să fie interzisă în sectorul public. Şi în prezent apreciem că este necesar ca aceasta să se exercite cu asigurarea serviciilor publice esenţiale pentru societate.

Ultimul principiu, ca enumerare nu neapărat ca şi semnificaţie, este **principiul adaptabilităţii,** reglementat de art. 13, potrivit căruia *„Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice au obligaţia de a satisface nevoile societăţii".* Nu este cea mai inspirată definiţie a lui, esenţa acestui principiu constând în permanenta preocupare de a identifica şi concretiza formele de activitate ale administraţiei potrivit nevoilor societăţii care sunt în continuă transformare. Administraţia trebuie *să ţină pasul* cu aceste mutaţii permanente, ceea ce o obligă să îşi modifice în permanenţă modul în care le satisface.

II. Fundamente constituţionale actuale privind administraţia publică şi dreptul administrativ

§ 7. Izvoare constituţionale exprese şi implicite pentru administraţia publică

Astfel cum am mai arătat deja, unul dintre capitolele titlului III, şi anume capitolul V, este denumit *„administraţia publică".*

Această situaţie l-a determinat pe regretatul nostru Profesor să lanseze întrebarea[1] dacă, în actualul sistem constituţional şi legal, administraţie publică înseamnă numai activitatea desfăşurată de organele grupate în capitolul V al titlului III? Întrebarea este, evident, cu substrat retoric. Nu putem admite că doar autorităţile grupate în acest capitol îndeplinesc activităţi administrative. Atribuţii de natură administrativă exercită şi Preşedintele şi Guvernul, autorităţi care se regăsesc în alte capitole ale titlului III[2]. Însă, autorităţile regăsite în capitolul V al titlului III fac exclusiv administraţie publică, ruptă de jocul politic, în măsura firească în care un anumit domeniu poate fi rupt de politică[3]. Sau, urmând distincţia prezentată anterior dintre *administraţia-scop* şi *administraţia-mijloc,* este evident că în capitolul V al titlului III regăsim autorităţile publice care înfăptuiesc *administraţie-scop.*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, pp. 111-112.

[2] Preşedintele este reglementat în Capitolul II al titlului III, Guvernul în capitolele III şi IV alte titlului III al Constituţiei.

[3] Spunem acest lucru deoarece de esenţa administraţiei publice este ca ea să transpună în practică comandamente politice încorporate în norme juridice.

Prevederilor cuprinse în această parte a Constituţiei se cuvine să le fie adăugate şi altele, primul, ca semnificaţie, fiind art. 52 şi 126 alin. (6) care reprezintă sediile constituţionale al unei instituţii tradiţionale în dreptul administrativ şi anume *contenciosul administrativ,* reglementat de Legea nr. 554/2004[1].

Acest reglementări constituţionale pot fi calificate, în limbajul doctrinei franceze, *baze constituţionale exprese ale administraţiei publice,* la care se adaugă şi alte dispoziţii care, deşi nu au un caracter expres, vizează în mod implicit administraţia publică şi dreptul administrativ în ansamblul său. Intră, în această categorie, o mare parte dintre dispoziţiile primului titlu al Constituţiei intitulat *„principii generale"*, începând cu chiar primul articol al acestuia, intitulat *„statul român"*, adăugând art. 2 care face referire la *organele reprezentative,* în care se includ, la nivel central, Parlamentul şi Preşedintele, iar la nivel local, autorităţile deliberative şi executive ale autonomiei locale şi exemplele ar putea continua.

§ 8. Principalele modificări aduse prin legea de revizuire a Constituţiei în materia administraţiei publice

8.1. Modificări majore

Considerăm că este util să cunoaştem **istoria constituţională, în general şi cea care vizează dreptul administrativ**, în particular. Prin Legea de revizuire nr. 429/2003 au fost introduse prevederi noi în legea noastră fundamentală, care aduc importante modificări în ceea ce priveşte concepţia de ansamblu a legiuitorului constituant asupra administraţiei publice.

După aproape 12 ani de la adoptare, a apărut, într-un nou context politic, de pace socială, de confruntare democratică între idei, dar şi de solidaritate civică în jurul intereselor naţionale, cerinţa revizuirii ei[2]. Este neîndoielnic faptul că *„nicio Constituţie nu poate fi veşnică, cu atât mai mult una elaborată la începutul unei perioade de tranziţie de la un sistem totalitar la unul democratic"*[3]. Deşi o Constituţie se caracterizează printr-o oarecare rigiditate, de natură să-i confere aptitudinea de a asigura stabilitate socială şi politică, *ea nu trebuie să devină o frână în dezvoltarea unei naţiuni, ci, dimpotrivă, să fie o oglindă a acestei evoluţii şi o punte către viitor*[4].

În concret, revizuirea din 2003 a fost cauzată de **inexistenţa în legea fundamentală a unor dispoziţii care să fundamenteze procesul de integrare a României în structurile euroatlantice.** Integrarea României în Uniunea Europeană a presupus – şi continuă să o facă – un amplu proces de reformă, care vizează atât aspectele constituţionale, cât şi cele legislative şi instituţionale[5]. Primele s-au realizat deja, celelalte sunt încă în curs de

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările ulterioare.

[2] C. Ionescu, *Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, prefaţă.

[3] M. Amzulescu, *Procesul de revizuire a Constituţiei,* în RDP nr. 3/2003, pp. 45-46.

[4] *Ibidem*, pp. 45-46.

[5] L. Vişan, D. I. Pasăre, *Mutaţii aduse instituţiei contenciosului administrativ de revizuirea Constituţiei. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* articol publicat în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 48.

realizare. A fost introdus un titlu de sine stătător intitulat **„integrarea euroatlantică"**[1], au fost consacrate noi dispoziţii sau au fost modificate cele deja existente. După cum se susţine cu deplin temei într-o valoroasă lucrare consacrată comentării legii fundamentale revizuite, *„instituirea temeiurilor constituţionale pentru integrarea ţării noastre în comunitatea euro-atlantică, adică Uniunea Europeană şi Pactul Atlanticului de Nord, optimizarea corespunzătoare a sistemului decizional în cadrul regimului politic, perfecţionarea democraţiei constituţionale prin proclamarea unor noi drepturi fundamentale şi, îndeosebi, prin întărirea mijloacelor constituţionale de protecţie a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor"*[2] au reprezentat principalele obiective ale procesului de modificare a legii fundamentale în 2003.

Precizăm că şi **în alte sisteme de drept statele membre au trebuit să-şi adapteze sistemele juridice şi administrative**[3]**.**

Acquis-ul european, formalizat sau neformalizat, contribuie la crearea unei convergenţe la nivelul politicilor administrative dezvoltate de guvernele naţionale, conducând treptat la crearea unui **„Spaţiu administrativ european"**[4]**.** În plan juridic, se trece, astfel, **de la un drept administrativ naţional către un drept administrativ comparat şi, în timp, către un drept administrativ european unitar**[5]**.**

Apreciem că pot fi identificate două mari categorii de modificare a Constituţiei, din punct de vedere al cauzelor care le-au generat:

a) **modificări impuse de evoluţia de ansamblu a societăţii româneşti din 1991** în intervalul scurs de la intrarea în vigoare a legii fundamentale a României;

b) **modificări impuse de procesul de aderare a României la structurile euroatlantice**[6].

Fac parte din cea de-a doua categorie următoarele prevederi constituţionale nou introduse prin legea de revizuire: **dreptul conferit cetăţenilor Uniunii Europene de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale din România** *[art. 16 alin. (4)]*; **dreptul cetăţenilor români de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European** *(art. 38)*; **dreptul cetăţenilor străini şi al apatrizilor de a dobândi terenuri în proprietate, prin acte încheiate între vii** ***(inter vivos)*** **şi pentru cauză de moarte** ***(mortis causa)****,* introdus prin *art. 44 alin. (2)*; **posibilitatea înlocuirii monedei naţionale cu moneda europeană** *[art. 137 alin. (2)]*; **consacrarea unor reglementări speciale, de drept substanţial şi de drept procedural, referitoare la procesul de aderare a României la organismele euroatlantice** (titlul VI referitor la *„integrarea euroatlantică"*, *art. 148 şi 149*).

---

[1] Este vorba despre titlul VI al Constituției, art. 148-149.

[2] M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției României – Explicații și comentarii,* Ed. Rosetti, București, 2003, Notă explicativă.

[3] D. Maus, prefață la lucrarea Jean-Luc Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation française, Paris, 2000, p. 5.

[4] I. Alexandru (coord.), I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C.S. Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 21.

[5] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 180.

[6] S. I. Stănilă, *Câteva aspecte ale revizuirii Constituției României,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 5-6.

Normele constituţionale nou consacrate au fost dezvoltate prin legi, adoptate înainte sau **după momentul integrării României în structurile euroatlantice – 1 ianuarie 2007**[1].

Succintă prezentare

A) Art. 1 alin. (3) din Constituţie a fost parţial modificat, prin referirea la **spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurile Revoluţiei din Decembrie 1989**.

Acest **articol este redactat în deplin acord cu valori fundamentale, recunoscute în majoritatea documentelor europene şi internaţionale şi în toate democraţiile constituţionale.** Astfel Tratatul privind Uniunea Europeană prevede în art. 2 că Uniunea Europeană se întemeiază pe principiile libertăţii, democraţiei, respectării drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale, precum şi al statului de drept, principii care sunt comune şi statelor membre, şi respectă drepturile fundamentale astfel cum sunt acestea garantate în Convenţia europeană a drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale[2] şi cum rezultă ele din tradiţiile constituţionale comune statelor membre.

În conţinutul art. 1 alin. (3) regăsim proclamate valori definitorii, cum sunt caracterul statului român de stat de drept, democratic şi social, demnitatea, dreptatea şi pluralismul politic, drepturile şi libertăţile fundamentale. Precizăm că un prim principiu general al dreptului recunoscut în literatura de specialitate[3] şi în legislaţia statelor membre, este **protecţia drepturilor fundamentale ale omului,** iar primul articol al Constituţiei aşază drepturile fundamentale ale omului printre valorile supreme şi garantate.

B) O altă modificare este cuprinsă în actualul alin. (4) al art. 1, conform căruia *„statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale"* pe care am analizat-o deja.

Este important de ştiut că *elemente ale principiului separaţiei puterilor au început să apară în dreptul nostru în mod treptat, în cadrul unui proces îndelungat, înainte de consacrarea lui legală. Este un proces original, românesc şi a constat, pe de o parte, din despărţirea atribuţiilor judecătoreşti de cele executive, iar, pe de altă parte, din iniţierea unor acte de legiferare scrisă, care au pregătit apariţia unei noi puteri a statului-alături de cea executivă şi cea judecătorească, anume puterea legiuitoare*[4].

Teoria în sine a separaţiei puterilor a vizat, astfel cum am mai arătat, înlăturarea regimului absolutist şi reformarea radicală a sistemului statal de atunci[5].

C) Un al doilea alineat nou introdus prin legea de revizuire îl reprezintă actualul alineat (5), care prevede că *„În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor*

---

[1] Integrarea ţării noastre în Uniunea Europeană s-a realizat prin Tratatul de aderare a României şi Bulgariei la Uniunea Europeană, ratificat de România prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of.. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[2] Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale a fost ratificată prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. 135 din 31 mai 1994. Ulterior, pentru ratificarea protocoalelor la Convenţie au fost adoptate legi de ratificare, ultima dintre acestea, privind ratificarea Protocolului nr. 15 la Convenţie, Legea nr. 157/2014, fiind publicată în M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014.

[3] O. Manolache, *Drept comunitar*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 24.

[4] E. Cernea, *Apariţia principiului separaţiei puterilor în dreptul românesc,* în RDP nr. 1/1999, p. 3.

[5] E. Molcuţ, *Despre separaţiunea puterilor statului,* în RDP nr. 3/2003, p. 1.

este obligatorie", normă cuprinsă anterior **în Titlul al II-lea, Capitolul III,** referitor la **îndatoririle fundamentale.**

Plasarea principiului respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor în chiar primul titlu, denumit *„principii generale"*, şi primul articol al Constituţiei, denumit *„statul român"*, este o modificare de conţinut, prin care, practic, **s-a transformat regimul acelei prevederi** din **obligaţie fundamentală a cetăţeanului în principiu fundamental de organizare şi funcţionare a statului român.** Principiile sunt *„idei perene, înrădăcinate în conştiinţa umanităţii"*[1] sau, cum le califica un mare jurist român, *„ideile universal valabile care ne conduc în prezent"*[2].

Un alt articol care trebuie avut în vedere este art. 4 alin. (2), care, coroborat cu art. 16 alin. (1), consacră un principiu fundamental recunoscut ca atare în dreptul Uniunii Europene, aplicabil şi în dreptul administrativ european, evocat de unii autori prin sintagma **interdicţia discriminării**[3], iar de alţii prin cea de **principiul egalităţii**[4].

D) O prevedere constituţională de directă aplicabilitate o reprezintă **art. 16 alin. (4)**, care prevede că *în condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale.*

E) Prin art. 38 se consacră **dreptul cetăţeanului român de a fi ales în Parlamentul European.** Analizând conţinutul acestui articol constatăm că **exercitarea efectivă a acestui drept a fost condiţionată de momentul integrării în Uniunea Europeană şi de respectarea condiţiilor concrete cuprinse în actul de aderare**[5]**.**

Este vorba despre **noi drepturi electorale pentru cetăţenii români, dar care nu se încadrează în categoria celor exclusiv politice în sens tradiţional, întrucât nu implică o participare la exercitarea suveranităţii de stat, ci o participare la un proces electoral menit să desemneze un organ reprezentativ la nivelul unei organizaţii suprastatale**[6].

Analiza acestor drepturi, ca şi a celui introdus prin art. 16 alin. (4), trebuie realizată prin raportare la conceptul de **cetăţenie europeană,** care a fost consacrat prin Tratatul de la Maastricht şi dezvoltat prin cel de la Amsterdam. Statutul Parlamentului European este consfinţit şi prin Tratatul de la Lisabona[7], care prevede că *Parlamentul European este ales prin vot universal direct de către cetăţenii europeni, prin scrutin liber şi secret, pentru un mandat de cinci ani.* În partea a II-a a aceluiaşi Tratat, regăsim norma conform căreia *cetăţenii şi cetăţenele Uniunii au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European, precum şi în cadrul alegerilor locale în statul membru unde îşi au reşedinţa, în*

---

[1] I. Narița, *Principiile fundamentale ale dreptului, între măreție și derizoriu – o privire retorică ad-hoc, asupra valorizării lor în câmpul noilor coduri și al jurisprudenței atribuite lor,* în Dreptul nr. 1/2017, p. 46.

[2] M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Enciclopedia juridică,* Ed. All, București, 1995, p. 6.

[3] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, vol. I, p. 9.

[4] O. Manolache, *op. cit.,* pp. 35-38.

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2017, ed. 15, p. 95.

[6] *Ibidem,* p. 99.

[7] Tratatul de la Lisabona (Tratatul privind Uniunea Europeană) a fost semnat la 13 decembrie 2007 și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

aceleaşi condiţii ca şi resortisanţii acelui stat[1]. Aceleaşi drepturi le regăsim şi în Carta drepturilor fundamentale, adoptată la Nisa în decembrie 2002.

F) Şi art. 44 (fost 41) privind dreptul de proprietate privată a fost modificat. Prin **alin. (2)** al său se consacră **regimul dreptului de a dobândi în proprietate terenuri în România de către cetăţenii străini**[2]**.** În forma iniţială, textul interzicea cetăţenilor străini şi apatrizilor să dobândească dreptul de proprietate asupra unor terenuri în ţara noastră[3].

G) O altă modificare care a fost impusă tot din necesitatea de a pune în acord legea noastră fundamentală cu reglementările internaţionale în materie. Este vorba despre actualul art. 120 alin. (2), nou introdus prin legea de revizuire, care prevede că *în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorităţii naţionale respective în scris şi oral în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică.* El are drept corespondent art. 128 alin. (2), care recunoaşte *cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a se exprima în limba maternă în faţa instanţelor de judecată, în condiţiile legii organice.* Spre deosebire de art. 120 care condiţionează dreptul minorităţilor naţionale de a folosi limba maternă în relaţiile cu autorităţile administrative determinate de text de existenţa unei *ponderi semnificative a minorităţii respective*, art. 128 nu mai impune nicio limită de ordin teritorial sau numeric. *Legea* la care se face trimitere este în prezent Codul administrativ, Partea a III-a a acestuia, dedicată *administraţiei publice locale.*

Cele două dispoziţii sunt în concordanţă atât cu prevederile Convenţiei-cadru privind protecţia minorităţilor naţionale[4], cât şi cu cele cuprinse în Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare[5].

H) O altă modificare vizează completarea art. 137 alin. (2), care în prezent prevede că *„Moneda naţională este leul, iar subdiviziunea acestuia banul.* ***În condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, prin lege organică se poate recunoaşte circulaţia şi înlocuirea monedei naţionale cu aceea a Uniunii Europene".***

În conformitate cu principiile Uniunii Economice şi Monetare, România, ca şi alte state (ex.: Ungaria) beneficiază de un regim derogatoriu şi se preconizează că anul 2024 va fi cel al aderării la moneda Euro.[6]

---

[1] Art. 20 (ex-art. 17 TCE) din Tratat.

[2] Regimul juridic al acestui drept este în prezent reglementat prin Legea nr. 312/2005 publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.

[3] Fostul art. 41 alin. (2), devenit, în urma republicării, art. 44 alin. (2), prevedea că *„Proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege. Cetăţenii străini şi apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor".*

[4] Art. 10 alin. (3) din Convenţie prevede că *„Statele semnatare se angajează să garanteze dreptul oricărei persoane aparţinând unei minorităţi naţionale de a fi informată, cu promptitudine, într-o limbă pe care o înţelege cu privire la motivele arestării sale, la natura şi cauza acuzaţiei ce i se aduce şi să se apere în acea limbă".* Convenţia a fost ratificată de România prin Legea nr. 33/1995 publicată în M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995.

[5] Art. 9 din Cartă prevede că *„Statele semnatare se obligă să permită folosirea limbii minorităţii în justiţie, în acele circumscripţii în care numărul persoanelor aparţinând unei minorităţi naţionale justifică asemenea măsuri legislative".* Carta a fost ratificată de România prin Legea nr. 282/2007 publicată în M. Of. nr. 752 din 6 noiembrie 2007.

[6] Prin Legea 30/2019 a fost modificat şi completat Codul Fiscal, fiind prevăzută impozitarea inclusiv a veniturilor rezultate din transferul de *monedă virtuală.* A se vedea, în acest sens, Dominic Bucerzan, Camelia

J) O semnificaţie deosebită pentru problema supusă analizei au prevederile titlului VI din Constituţie referitor la **integrarea euroatlantică, art. 148-149.**

Art. 148 are ca obiect **„integrarea în Uniunea Europeană"**, iar prin art. 149, se reglementează **aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord**[1].

Actul de aderare a României la Uniunea Europeană se adoptă prin lege, în şedinţă comună a celor două Camere ale Parlamentului, cu majoritatea calificată de două treimi din numărul parlamentarilor[2].

Alineatul (2) prevede că **urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare**[3] **cu caracter obligatoriu au prioritate faţă de dispoziţiile contrare ale legilor interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.**

În alineatul (3) regăsim dispoziţia, firească, de altfel, conform căreia **prevederile primelor două alineate se aplică, în mod corespunzător şi pentru aderarea ţării noastre la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.**

Alin. (4) al art. 148 instituie **obligaţia autorităţilor publice care exercită prerogativele celor trei clasice puteri în stat de a garanta aducerea la îndeplinire a obligaţiilor rezultate din actul aderării şi din prevederile alin. (2), care instituie prioritatea dreptului comunitar asupra dreptului naţional.** O asemenea obligaţie incumbă, în succesiune: **Parlamentului, Preşedintelui, Guvernului** şi **autorităţii judecătoreşti.**

Prin ultimul alineat al art. 148 se instituie o regulă procedurală care priveşte raporturile dintre Guvern şi Parlament şi care obligă Guvernul să **transmită celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituţiilor Uniunii Europene.**

I) **Art. 149** conţine o dispoziţie procedurală referitoare la procedura de aderare a României la Organizaţia Atlanticului de Nord, care se realizează prin **lege adoptată în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor.**

Prevederile nou introduse reprezintă, fără îndoială, **reglementări indispensabile aderării României la Uniunea Europeană, ce creează la rangul principiilor constituţionale, compatibilitatea deplină între sistemul naţional şi cel comunitar de organizare politică, economică, instituţională şi funcţională a statului**[4].

Daciana Stoian, Anina Rațiu, Adrian Lile, „The Future of Cryptocurrency Services in Romania – Legal Aspects", 9th International Workshop On Soft Computing Applications (SOFA 2020), Arad, Romania, 27-29 November 2020, Hosted by „Aurel Vlaicu" University of Arad, p. 200, *https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-62524-9_39*.

[1] Textul prevede că *aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.*

[2] Este vorba despre Legea nr. 157/2005 publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[3] Textul constituțional utilizează termenul *„reglementări comunitare"*, care a devenit, însă, desuet în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, prin care au fost înlocuite conceptele de *„Comunități Europene"* și *„drept comunitar"* cu *„Uniunea Europeană"* și *„drept european"*.

[4] B.M.C. Predescu, *Armonizarea legislativă – componentă a integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 90.

Trebuie avut în vedere că *armonizarea legislativă nu pretinde statelor membre o identitate de reglementare, ci o compatibilitate, similitudini între instituţii şi competenţele acestora, respectarea unor principii largi de organizare şi funcţionare ce ţin de scopul reglementării şi nu de mijloacele prin care finalitatea este atinsă*[1].

Este însă neîndoielnic faptul că **dreptul rămâne mijlocul principal de constituire, de extindere şi de consolidare a U.E. Întreaga construcţie europeană are loc în temeiul normelor de drept şi anume, al celor de drept public, în special a celor de drept administrativ**[2]. Foaia de parcurs pentru România a vizat şi continuă să vizeze reformele administrative şi judiciare, alături de cele economice[3], astfel încât rolul dreptului administrativ va rămâne unul considerabil.

8.2. Spre o nouă reformă constituţională: stadiu şi perspective

Temele abordate în doctrină privind această problemă se referă, în principal, la *modalităţile prin care Constituţia poate fi revizuită, distincţia dintre puterea constituantă, autoritatea constituantă, şi ce anume poate să schimbe puterea constituantă: întreaga Constituţie sau o parte a acesteia*[4].

Ele sunt cu atât mai legitime cu cât actuala Constituţie a României conţine un articol în care consacră **limitele revizuirii,** unde sunt enumerate acele prevederi constituţionale care nu pot face obiectul niciunei revizuiri[5]. Pe lângă aceste limite exprese ale revizuirii, în alin. (2) al art. 152 sunt prevăzute anumite **limite de rezultat**, care atrag **imposibilitatea deteriorării protecţiei constituţionale conferite unui set de valori**[6], precizând că *nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor sau ale garanţiilor acestora.* În fine, ultimul alineat conţine **o interdicţie**, nu o **limită,** în sensul că legea fundamentală *nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu, de urgenţă sau în timp de război.*

Discuţii la nivelul vieţii publice au existat în ultimii 13 ani, s-au conturat mai multe curente, s-au avansat diferite modele de regim politic, pendulându-se între *modelul prezidenţial* şi cel *parlamentar.* În majoritatea ţărilor din Uniunea Europeană regăsim un regim politic parlamentar, sub formă de republică parlamentară sau monarhie parlamentară. Nu este mai puţin adevărat că, printr-o viitoare reformă constituţională, trebuie promovate

---

[1] *Ibidem*, p. 91.

[2] I. Alexandru, *Evoluţia dreptului în perspectiva integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 9.

[3] A. Fuerea, *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană,* în RDP nr. 2/2003, p. 62.

[4] Pentru dezvoltări asupra acestei problematici, v. R. Carp, *Adunarea constituantă, o soluţie pentru reforma sistemului constituţional românesc,* în RDP nr. 1/2008, pp. 105-114.

[5] Este vorba despre dispoziţiile constituţionale privind *caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independenţa justiţiei, pluralismul politic şi limba oficială.*

[6] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 344.

soluţii care să elimine unele din carenţele existente[1] şi ne referim, în principal la următoarele aspecte:

– modificarea regimului politic din România, deoarece, cum ne-am exprimat şi cu alte prilejuri[2] *„actuala organizare politico-statală, cu regim semiprezidenţial atenuat sau parlamentarizat, cum l-a caracterizat doctrina, nu mai poate fi menţinută. El a fost rezultatul unei precauţii, legitime, de altfel, pe care constituantul român din 1991 a avut-o, de a elimina riscurile alunecării în timp, spre un regim de tip totalitar, care fusese abolit"*[3];

– regândirea formulei de executiv bicefal sau dualist, consacrată în actuala noastră Constituţie, în contextul în care s-a perpetuat cu puţine excepţii, un etern război între cele două „capete", Preşedintele şi Guvernul;

– modificarea modului de constituire şi a atribuţiilor unor autorităţi publice autonome, care să elimine riscul ca acestea să fie transformate în instrumente aservite unor forţe politice şi să fie astfel golite de conţinut.

Şi în Franţa, odată cu reforma care a vizat reducerea mandatului prezidenţial de la 7 la 5 ani, care a avut loc la 24 septembrie 2000, s-a redeschis discuţia cu privire la evoluţia şi caracteristicile regimului politic din această ţară. Printre subiectele cele mai viu disputate cu ocazia alegerilor prezidenţiale şi a celor legislative, desfăşurate în vara anului 2007, a fost în această ţară *reformarea sistemului politic francez,* preşedintele de atunci, Nicolas Sarkozy, la fel ca şi generalul Charles de Gaulle în 1946, vorbind despre o **reformă instituţională şi morală,** pentru realizarea căreia a numit un **Comitet de reformă** format din oameni politici, jurişti şi intelectuali, cunoscut sub numele de Comitetul Balladur, după numele celui care l-a condus. Misiunea acestui Comitet a fost aceea de a găsi formule cât mai democratice, prin care organizarea şi funcţionarea instituţiilor statului să conducă la realizarea unei **democraţii exemplare**[4]. Apreciem că o eventuală reformă constituţională în ţara noastră trebuie să-şi propună, ca şi în Franţa, ca România să devină *o democraţie ireproşabilă, cu un stat eficace, care să funcţioneze într-o republică exemplară*[5].

La nivelul Parlamentului s-a constituit în anul 2013 o Comisie de revizuire a Constituţiei[6], care a elaborat un proiect care a fost dat publicităţii[7]. În ceea ce ne priveşte,

---

[1] I. Muraru, *Cu privire la necesitatea revizuirii Constituției și oportunitatea înfăptuirii ei. Un punct de vedere*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 331-332; E. S. Tănăsescu, *Despre revizuirea Constituției României,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 333-335; I. Alexandru, *Scopul revizuirii Constituției: consolidarea democrației,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 343-348.

[2] V. Vedinaş, *Revizuirea Constituţiei – un demers necesar?,* pp. 16-19, disponibil la adresa electronică *www.academiadepolitie.ro/conferinte/arhiva/Sesiunea-Stiintifica-2012.pdf.*

[3] V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorități ale revizuirii Constituției din perspectiva reglementării administrației publice,* în RDP nr. 1/2013, pp. 64-65.

[4] C. Gilia, *Franța către a VI-a Republică?,* în RDP nr. 1/2008, pp. 86-87. S-au avut în vedere următoarele trei obiective: *o putere executivă mai bine controlată*; un *Parlament mai consolidat*, rolul lui trebuind să crească atât în interior, cât și în exterior, urmând să devină un actor al politicii europene și *noi drepturi pentru cetățenii francezi.*

[5] C. Gilia, *art. cit.,* p. 104.

[6] Comisia comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției Romîniei, a fost constituită prin Hotărârea nr. 17 din 13 februarie 2013 a celor două Camere ale Parlamentului, publicată în M. Of. nr. 95 din 15 februarie 2013.

[7] Prin publicare pe site-ul Parlamentului *www.parlament.ro.*

ne-am exprimat în mai multe rânduri asupra acestui Proiect de lege[1]. În analiza lui au fost implicate mai multe foruri ştiinţifice, în fruntea cărora s-a aflat Academia Română[2], Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", iar primul număr al Revistei de Drept Public pe anul 2013 şi un supliment al acesteia au fost dedicate aceleiaşi tematici. Revizuirea constituţională a devenit frecventă în statele Uniunii Europene şi în multe sisteme democratice (cu excepţia Statelor Unite)[3]. Unele state, din motive ce ţin de structura lor federală sau normativă, îşi revizuiesc Constituţia mai des decât altele[4].

Deşi a fost ignorată în ultimii ani, apreciem că revizuirea este impusă atât din motive interne, cât şi din motive internaţionale. România a devenit, de la 1 ianuarie 2007, stat membru, cu drepturi depline, al Uniunii Europene[5], însă continuă să existe texte care folosesc sintagma *„în condiţiile aderării la Uniunea Europeană"*[6]. Inclusiv titlul Constituţiei privind *„integrarea euroatlantică"* se impune a fi adaptat stadiului actual al României[7].

În ceea ce priveşte **posibilele modificări** care privesc direct administraţia publică sau au implicaţii asupra acesteia, menţionăm:

– **modificarea modului de organizare administrativ-teritorială,** prin introducerea **regiunilor** ca unităţi administrative de nivel intermediar alături de judeţe[8]. Regiunile au dobândit un rol sporit în cadrul Uniunii Europene, ele devenind parteneri ai Comisiei Europene în elaborarea şi implementarea politicilor finanţate din fonduri structurale, exercitându-şi rolul prin Comitetul Regiunilor. Tratatul de la Lisabona[9], stabileşte numărul membrilor Comitetului Regiunilor pentru fiecare stat membru şi regula că membrii titulari sunt dublaţi de supleanţi, numiţi pentru un mandat de 4 ani de Consiliul Uniunii Europene, prin vot unanim, la propunerea statului membru;

– **consacrarea organelor administrative care urmează să se constituie la nivel regional**[10], respectiv: **prefecţii de regiune,** ca organe ale administraţiei de stat la nivelul

---

[1] A se vedea V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei, din perspectiva reglementării administraţiei publice,* în RDP nr. 1/2013, pp. 64-68; V. Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituţiei,* în RDP nr. 3/2013, pp. 17-35.

[2] Astfel, în Aula Academiei Române s-a desfăşurat în ziua de 7 martie 2013 dezbaterea consacrată **revizuirii Constituţiei,** evenimentul fiind organizat de Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu" al Academiei, împreună cu Asociaţia Română de Drept Constituţional.

[3] D. Maus, *Revizuirea constituţională în ţările Uniunii Europene,* în RDP nr. 1/2013, pp. 20-22.

[4] Exemplu, Germania din 1949 a avut 53 de legi de revizuire a Constituţiei.

[5] Actul de aderare a fost semnat la 25 aprilie 2005 şi ratificat prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005. În calitate de senator în legislatura 2004-2008 am avut oportunitatea de a contribui prin votul nostru, la votarea legii.

[6] Exemplu art. 16 alin. (4) potrivit căruia *„**În condiţiile aderării la Uniunea Europeană,** cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale".*

[7] V. Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituţiei,* în RDP nr. 3/2013, p. 18.

[8] I. Nicola, *Consideraţii privind regionalizarea,* în RDP nr. 2/2013, pp. 28-38.

[9] Semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, prin care s-au modificat şi completat Tratatul privind Uniunea Europeană şi Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, ratificat de România prin Legea nr. 13/2008, publicată în M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008.

[10] D.M. Vesmaş, *Regionalism şi regionalizare în Europa – modele şi tendinţe actuale, în* E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanţă, M. Văcărelu (coord.), *Administraţia publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014, pp. 213-225.

regiunilor şi **consiliile regiunilor** şi **preşedinţii regiunilor,** ca organe autonome la nivelul acestor noi unităţi administrativ-teritoriale[1], cu evitarea dublării atribuţiilor la cele două niveluri intermediare. Unul dintre ele, respectiv judeţul, trebuie să rămână cu prerogative administrative, iar cel de-al doilea, regiunea, cu prerogative de dezvoltare;

– **modificarea structurii şi secţiunilor capitolului V al titlului III referitoare la administraţia publică,** în sensul că acesta să aibă **trei secţiuni,** una pentru **administraţia centrală de specialitate** şi altele două, pentru **administraţia de stat din teritoriu** şi **administraţia publică locală.**

Modificarea legii fundamentale este o problemă de maximă responsabilitate, cu atât mai mult cu cât *„România a fost şi este campioana formelor fără fond"*[2]. În ultimii ani s-au petrecut mai multe acţiuni, rămase fără finalitate, cum ar fi **referendumul din 2009,** care a avut ca obiect un Parlament unicameral cu 300 de parlamentari, apoi **Proiectul Legii de revizuire a Constituţiei elaborat la nivelul Administraţiei Prezidenţiale,** dezbaterea privind **regionalizarea şi proiectul Legii privind descentralizarea**[3], toate devenite *forme fără fond,* pentru că ele nu s-au transformat în drept pozitiv.

Prin Decizia C.C.R. nr. 80 din 16 februarie 2014[4] s-a constatat neconformitatea Proiectului cu legea fundamentală.

În doctrina de specialitate se semnalează în mod judicios că **revizuirea Constituţiei este o acţiune care trebuie tratată cu maximă responsabilitate** care se impune a fi realizată cu sprijinul maxim şi consistent al specialiştilor în materie[5].

---

[1] V. Vedinaș, D. Ciochină, *Priorități ale revizuirii Constituției, din perspectiva reglementării administrației publice, art. cit,* p. 65; I. Alexe, *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României*, în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-589.

[2] D.C. Dănișor, *Modificarea Constituției: o formă fără fond?,* în RDP nr. 2/2013, p. 13.

[3] Proiectul Legii privind descentralizarea a fost declarat neconstituțional în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014.

[4] Publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.

[5] Pentru dezvoltări a se vedea I. Muraru, *Revizuirea Constituției, o acțiune de responsabilitate practică,* în Dreptul nr. 5/2014, pp. 14-18; M. Enache, *Revizuirea Constituției* în RDP nr. 4/2011, pp. 14-18; C. Ionescu, *Mai este oportună revizuirea Constituției?*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 336-338; Șt. Deaconu, *Reformă și contrareformă*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 339-342.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, conceptele fundamentate în prezentul capitol.
2. Identificaţi, în Codul administrativ, definiţia conceptelor analizate.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Scopul administraţiei publice îl reprezintă satisfacerea nevoilor generale de interes public;

b) scopul administraţiei îl reprezintă satisfacerea nevoilor individuale ale fiecărei persoane care locuieşte pe teritoriul României.

2. a) Sfera organelor administraţiei publice include numai organele grupate în capitolul V al titlului III din Constituţie, referitor la „Administraţia publică centrală de specialitate şi Administraţia publică locală";

b) sfera organelor administraţiei publice include şi alte autorităţi publice decât cele reglementate de capitolul V al titlului III.

3. a) Pot ocupa o funcţie sau o demnitate publică în stat persoanele care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară;

b) pot ocupa o funcţie sau o demnitate publică în stat persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în România.

4. a) Pot desfăşura activitate administrativă, concretizată în emiterea, adoptarea sau încheierea de acte administrative, doar autorităţile publice din sfera executivului;

b) pot desfăşura activitate administrativă, concretizată în emiterea, adoptarea sau încheierea de acte administrative, toate autorităţile publice.

5. a) Constituţia recunoaşte cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a folosi limba maternă în relaţiile cu administraţia publică centrală şi cu cea locală;

b) Constituţia recunoaşte cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a folosi limba maternă în relaţiile cu orice altă autoritate publică;

6. a) În condiţiile aderării la U.E., au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale toţi cetăţenii români şi străini care îndeplinesc condiţiile prevăzute de legea organică;

b) în condiţiile aderării la U.E. au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale atât cetăţenii români, cât şi cei ai U.E. care îndeplinesc condiţiile prevăzute de legea organică privind alegerile locale.

7. a) Serviciul public are ca şi scop satisfacerea unor nevoi sociale de interes public prin mijloace specifice;

b) serviciul public are ca şi scop satisfacerea tuturor nevoilor prin mijloace specifice.

8. a) Constituţia României a recunoscut, încă de la adoptarea sa, principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat;

b) principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat a fost introdus în Constituţie prin Legea nr. 429/2003 privind revizuirea Constituţiei.

CAPITOLUL II

DEFINIŢIA ŞI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE PRIN PRISMA CONSTITUŢIEI DIN 1991 REVIZUITE ŞI REPUBLICATE

§ 1. Abordări doctrinare

Utilizând distincţia fundamentată de şcoala franceză[1] între două accepţiuni, în ***sens formal, organic***, termenul desemnează *autorităţile publice învestite cu sarcini administrative, iar în sens* ***funcţional*** *termenul evocă totalitatea activităţilor pe care sunt însărcinate a le realiza aceste autorităţi publice.*

Alt autor[2] consideră că, **în sens formal, structural sau organic,** prin administraţie publică înţelegem *ansamblul autorităţilor şi instituţiilor publice care realizează, pe baza şi în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific*. În **sens material,** prin administraţie publică, autorul citat înţelege *activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legilor de către autorităţile care compun acest sistem, în vederea satisfacerii intereselor generale, scop în care adoptă acte juridice, organizează şi asigură buna funcţionare a serviciilor publice şi execută anumite prestaţii către populaţie.* Doctrina mai defineşte sensul funcţional al administraţiei publice prin identificarea a două categorii de activităţi prin care aceasta se concretizează, **acţiuni cu caracter de dispoziţie** şi **acţiuni cu caracter de prestaţie**[3].

§ 2. Precizări terminologice

Este necesar să facem distincţie între următoarele concepte:

– *administraţie publică*, acesta având un caracter integrator, care include atât administraţia centrală, cât şi administraţia publică locală, dar şi administraţia cu competenţă generală şi pe cea cu competenţă de specialitate;

– *administraţie publică centrală* care evocă totalitatea activităţilor desfăşurate în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legilor şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului naţional/general [art. 5 lit. c) C. adm.];

– *administraţie publică locală* care evocă totalitatea activităţilor desfăşurate în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legilor şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local [art. 5 lit. d) C. adm.].

Această diferenţiere are ca şi criteriu **interesul pe care administraţia îl satisface.** În funcţie de **natura organului** care prestează activitatea administrativă, identificăm o **administraţie de stat** şi o **administraţie de natură autonomă locală.**

---

[1] Este vorba despre sensul *formal organic,* prin care se evocă un ansamblu de structuri şi cel *material funcţional,* care vizează *ansamblul de mijloace şi acţiuni.*

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 1.

[3] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 22.

Administraţiile locale sunt componente ale unei entităţi mai mari, colectivitatea statală şi orice guvern are responsabilitatea de a le proteja, în anumite limite[1].

Conchidem că, în actualul sistem constituţional şi legal, administraţia publică este înfăptuită de două mari categorii de autorităţi: **autorităţi de natură statală** şi **autorităţi autonome locale.** Acestora se adaugă **agenţii privaţi autorizaţi** să presteze unele activităţi administrative.

În doctrina administrativă clasică, se consideră că funcţiile administraţiei publice se pot rezuma la **acţiune, consultanţă şi deliberare**[2]. Administraţia este **activă** când aplică şi execută legea sau când ia o măsură de utilitate publică, **consultativă** când dă avize administraţiei în cadrul căreia funcţionează, **deliberativă** când un organ colegial ia decizii care obligă administraţia activă. În prezent, literatura de specialitate adaugă celor actuale şi **o administraţie jurisdicţională,** care soluţionează litigii generate de administraţie însăşi, utilizând o procedură cvasi-judecătorească[3].

§ 3. Sfera puterii executive

În literatura de specialitate contemporană nu există o concepţie unitară în ceea ce priveşte **sfera autorităţilor executive**. Există autori care exclud din sfera executivului autorităţile administraţiei publice locale[4].

Alţi autori, analizând *organizarea şi funcţionarea administraţiei publice,* exclud Preşedintele din categoria organelor care compun sfera executivului şi implicit, a administrativului[5].

În opinia noastră, Preşedintele aparţine puterii executive, este unul din cei doi şefi ai executivului bicefal sau dualist[6], el îndeplinind o serie de atribuţii de natură executivă, cum ar fi cele din domeniul apărării, al politicii externe, numirea în funcţii publice etc. Tipul de *executiv dualist* se caracterizează prin faptul că puterea executivă este încredinţată titularului funcţiei de şef de stat, dar şi unui organ colegial (guvern, consiliu de miniştri) şi este specifică regimurilor parlamentare (Italia, Germania, Grecia, Cehia, Estonia, întâlnindu-se şi în ţările cu regim semiprezidenţial, cum este România sau Franţa[7].

§ 4. Sfera autorităţilor care înfăptuiesc administraţie publică în actualul sistem constituţional şi legal

Aceasta include, cum am arătat deja, două categorii de autorităţi publice.

---

[1] I. Popescu, C.I. Popescu, *Pledoarie pentru descentralizare, factor important al dezvoltării locale,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, p. 237.

[2] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Marvan, București, 1934, pp. 41-42.

[3] A. Dragodan, *Legalitatea și oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate,* în Caietul Științific nr. 11/2009, *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* p. 433.

[4] *„(...) administrația publică, ca activitate, mai este realizată, după cum am mai arătat, în condițiile descentralizării administrative, și de organele administrației locale,* ***care nu sunt organe ale puterii executive***" (subl. ns. – V.V.). A. Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației,* Ed. Atlas Lex, București, p. 7.

[5] V. Bara, *Drept administrativ și instituții politico-administrative,* Ed. Transilvanica, 1998, pp. 45-46.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, p. 82.

[7] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 24.

A) Autorităţi de natură statală (etatică)

a) cei doi şefi ai executivului nostru bicefal: Preşedintele şi Guvernul;

b) ministerele şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului;

c) organele centrale de specialitate autonome;

d) instituţiile publice, regiile autonome şi societăţile comerciale subordonate organic sau, după caz, funcţional, ministerelor şi autorităţilor centrale autonome;

e) prefectul care este reprezentantul Guvernului în teritoriu[1];

g) serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate, conduse de prefect.

Acestea se constituie la nivelul fiecărui judeţ şi al municipiului Bucureşti. Referitor la **practica de a se constitui servicii deconcentrate ca structuri regionale,** ne-am exprimat în sensul **caracterului neconstituţional al ei** pentru două considerente.[2] *Primul*, pentru că se încearcă să se introducă *„pe uşa din dos"* regiunea ca tip de organizare administrativ-teritorială, în contextul în care legea fundamentală nu o recunoaşte. Al doilea, pentru că, potrivit art. 123 alin. (2) din Constituţie, **serviciile deconcentrate se constituie pe criteriul judeţului**, şi respectiv al municipiului Bucureşti şi **sunt conduse de prefect.** În contextul în care o instituţie regională are arondate mai multe judeţe, se pune problema cine va conduce aceste servicii deconcentrate?

B) Autorităţi autonome locale[3]

Art. 121 alin. (1) din Constituţia revizuită şi republicată prevede că *autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii.* Acelaşi articol, în alin. (2), recunoaşte posibilitatea ca *autorităţile prevăzute la alin. (1)* – consiliile locale şi primăriile – *să se poată constitui şi în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.*

Dacă acest text vorbeşte generic despre *consiliile locale,* prin art. 122 alin. (1) se consacră sintagma de *consilii comunale şi orăşeneşti.*

Constituţia nu operează cu conceptele de *autorităţi deliberative* şi *autorităţi executive.* Această sintagmă o regăsim însă în Codul administrativ, care în art. 5 defineşte anumiţi termeni şi unele expresii, între care se regăsesc, la lit. m) şi n) *„autorităţile deliberative"* şi *„autorităţile executive".* Identificăm astfel:

a) **autorităţi deliberative la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale:** consiliile locale ale comunelor, oraşelor şi ale municipiilor; consiliul judeţean; Consiliul General al Municipiului Bucureşti; consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;

b) **autorităţi executive la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale:** primarii comunelor, oraşelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului Bucureşti şi preşedintele consiliului judeţean;

---

[1] Cu privire la instituţia prefectului, v. M. Preda, *Discuţii în legătură cu natura juridică a prefectului şi prefecturii,* în Dreptul nr. 12/1992, pp. 17-21; E. Bălan, *Instituţia prefectului în sistemul administraţiei publice din România,* în Dreptul nr. 8/1997, pp. 49-61; I. Alexe, *Prefectul şi subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei,* în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-589; Alina Livia Nicu, *Consideraţii privind exercitarea tutelei administrative şi politica,* în Supliment 2018 al RDP, pp. 202-212.

[2] V. Vedinaş, *Neconstituţionalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202.

[3] Termenul „local" îl folosim atât pentru autorităţile la nivel comunal şi orăşenesc, cât şi cele la nivel judeţean.

c) **organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau judeţean,** denumire generică în care se includ următoarele:

– *instituţii publice şi instituţii de utilitate publică, precum şi servicii publice de interes local sau judeţean,* înfiinţate şi organizate prin hotărâri ale autorităţilor deliberative;

– *societăţi şi regii autonome*[1] înfiinţate sau reorganizate prin hotărâri ale autorităţilor deliberative, denumite în continuare *societăţi şi regii autonome de interes local sau judeţean;*

– *asociaţii de dezvoltare intercomunitară,* care constituie *structuri de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat şi de utilitate publică, înfiinţate, în condiţiile legii, de unităţile administrativ-teritoriale, pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice* [art. 5 lit. i) C. adm.];

– *furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat,* care *acordă servicii sociale în condiţiile prevăzute de lege.*

– *asociaţii, fundaţii şi federaţii recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condiţiile legii;*

– *operatori de servicii comunitare de utilităţi publice locale sau judeţene.*

Toate aceste persoane juridice, enumerate la litera c) constituie **autorităţi publice în sensul asimilat al cuvântului,** evocat de art. 2 alin. (1) lit. b) teza a doua din Legea nr. 554/2004, prin care *„sunt asimilate autorităţilor publice (...) persoanele juridice de drept privat care au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică".*

§ 5. Noţiune

O definiţie reper este cea a profesorului Antonie Iorgovan, după care administraţia publică reprezintă *ansamblul activităţilor Preşedintelui României, Guvernului, autorităţilor administrative centrale de specialitate subordonate sau autonome, autorităţilor autonome locale şi, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*[2].

În conţinutul definiţiei se regăsesc cele două dimensiuni esenţiale şi tradiţionale ale administraţiei[3], respectiv: **executarea legii** şi **prestarea de servicii publice în limitele legii.**

Expresia *„executarea legii"* are în vedere:

a) ceea ce în mod tradiţional semnifică acest lucru, respectiv: *pregătirea executării; organizarea propriu-zisă şi executarea, până la faptul material concret;*

---

[1] *Regia autonomă* prevăzută de art. 136 alin. (4) din Constituţie, pe fondul procesului de privatizare promovat în special în baza O.U.G. nr. 30/1997 (aprobată cu modificări prin Legea nr. 207/1997), a suferit puternice modificări, regiile autonome fiind transformate în societăţi comerciale, fiind menţinut în fiinţă un număr limitat de regii autonome.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, p. 82.

[3] Misiunile administraţiei variază după regimurile politice şi sociale. Un regim liberal le va limita la misiunile de suveranitate a statului. Un regim mai social va întinde misiunile la sănătate, învăţământ, cultură etc. Un regim totalitar le va îngloba în activitatea economică (J. M. de Forges, *Les institutions administratives françaises,* P.U.F., 1989, 2[e] éd, p. 21).

b) semnificaţia actuală a formulei, care include şi *emiterea de acte normative, cu forţă juridică inferioară sau similară legii, în cazul ordonanţei adoptate de Guvern.* Exemplu, prin hotărâri ale Guvernului se aprobă strategii pentru diferite domenii[1].

Am precizat că în prezent beneficiem şi de o definiţie legală a conceptului, consacrată de art. 5 lit. b) C. adm., pe care am prezentat-o anterior.

Valorificând constantele din doctrină şi cele desprinse din lege, apreciem că administraţia publică reprezintă **ansamblul activităţilor desfăşurate de autorităţile administrative centrale sau locale, de natură statală sau autonomă, asociaţii de dezvoltare intercomunitară şi organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau judeţean, prin care, în regim de putere publică, se organizează executarea legii şi se execută legea, în sens material, concret sau se prestează servicii publice.**

Din această definiţie, rezultă trăsăturile administraţiei publice, şi anume:

1) *obiectul administraţiei publice* constă în:

a) **executarea legii,** în sens de organizare a executării sau de executare în sens material, concret, inclusiv prin emiterea de acte normative cu forţă juridică inferioară legii;

b) **prestarea de servicii publice,** în limitele legii.

2) *autorităţile publice* care o realizează pot fi:

a) sub aspectul **nivelului** la care se constituie, avem o administraţie centrală şi una locală;

b) în funcţie de natura organului care o exercită, identificăm o **administraţie de natură statală (etatică)** şi **o administraţie de natură autonomă, locală.**

Dacă noţiunea de *serviciu public* este definită în Codul administrativ, nu acelaşi lucru se întâmplă cu cea de *executare a legii,* care este cea de-a doua componentă a administraţiei publice. De aceea ne-am exprimat într-o lucrare anterioară a noastră că s-ar impune completarea art. 5 cu o nouă definiţie, care să vizeze această sintagmă, în sensul în care ea reprezintă *activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legii, inclusiv prin emiterea/adoptarea de acte juridice cu forţă inferioară legii*[2].

3) *regimul juridic specific* care o caracterizează şi anume **regimul de putere publică.** *„În baza prerogativelor de putere publică de care dispun, măsurile luate de aceste autorităţi se aplică direct, iar în cazul în care nu sunt respectate, beneficiază de forţa de constrângere a statului"*[3].

§ 6. Corelaţia executiv – administraţie publică

În acord cu doctrina constantă, subscriem opiniei că între cele două concepte există o corelaţie de la întreg la parte sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferenţa specifică[4], fără a fi vorba despre o relaţie matematică, simplă şi simplistă.

---

[1] A se vedea H.G. nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administraţiei publice 2014-2020, publicată în M. Of. nr. 834 bis din 17 noiembrie 2014.

[2] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, pp. 33-34.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 9.

[4] A se vedea M. Enache, *Câteva consideraţii în legătură cu puterea executivă. Concept şi funcţionalitate,* în Dreptul nr. 9/1994, pp. 3-8.

În sistemul constituţional actual, executivul înseamnă, în primul rând, bicefalismul Preşedinte-Guvern.

În sensul material (funcţional), termenul de *executiv* evocă, *acea funcţie a statului, distinctă de puterea legislativă şi judecătorească, prin care se asigură executarea legii, în accepţiunea contemporană a termenului.*

Unii specialişti fie identifică conceptele de administraţie şi executiv, fie, deşi nu le identifică, apreciază că este greu de realizat o departajare între ele.

Aşa cum se menţionează într-o lucrare *„ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialităţii lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplineşte funcţii administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administraţia publică, să se limiteze la conducerea acesteia"*[1].

În ceea ce ne priveşte, ne raliem la concepţia potrivit căreia executivul presupune două dimensiuni[2]:

a) **guvernarea** care înseamnă *„a lua decizii esenţiale care angajează viitorul naţiunii"* sau *„decizii cu bătaie lungă"* cum le numeşte, plastic, regretatul profesor Antonie Iorgovan. Ea reprezintă modalitatea de exercitare a puterii, în prezent făcându-se deosebirea între *guvernare* şi *buna guvernare.* Prima se referă expres la modul concret în care se exercită puterea, pe când *buna guvernare* semnifică, între altele, responsabilitatea guvernanţilor, eficienţa guvernării şi dreptul cetăţenilor de a fi informaţi în primul rând în ceea ce priveşte utilizarea şi repartizarea resurselor financiare ale guvernării[3].

b) **administrarea**, care înseamnă îndeplinirea sarcinilor cotidiene.

Administraţia este, astfel, un segment al executivului, fără a se suprapune cu acesta.

Esenţa noţiunii de guvernare constă în existenţa unui mecanism de conducere care nu are nevoie, pentru a funcţiona, de autoritatea, sancţiunile şi intervenţia coerciţiei publice. Se vorbeşte din ce în ce mai mult, inclusiv în documentele de la nivel european, despre *o bună guvernare* şi *o bună administrare,* noţiuni care trebuie corelate cu ideea de *responsabilitate*, de identificare a formelor optime de colaborare dintre putere şi destinatarii acţiunii sale, cetăţenii, pentru a se ajunge la o aşa-zisă *etică a responsabilităţii,* dar şi a *responsabilizării.* Nu în ultimul rând, *puterea este legitimă numai dacă rezolvă problemele cetăţenilor,* iar misiunea rezolvării acestor probleme revine administraţiei publice[4]. Legitimitatea derivă, în egală măsură, din modul în care sunt constituite autorităţile publice, ceea ce a determinat legiuitorul constituant să completeze alin. (1) al art. 2 din Constituţie, cu precizarea că organele reprezentative care exercită suveranitatea, în numele poporului român care o deţine, sunt *constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte.*

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică,* Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p. 38.

[2] Cu privire la această corelație, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, pp. 68-73; Al. Negoiță, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, București, 1981, pp. 7-8 și *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, pp. 7-8.

[3] C. Ionescu, *De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări,* în RDP nr. 3/2011, p. 4.

[4] I. Alexandru, *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale,* în RDP nr. 3/2006, pp. 5-7.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, conceptele de administraţie şi derivatele acestuia.

2. Analizaţi prevederile Codului administrativ referitoare la definiţia administraţiei publice, a tipurilor de administraţie şi a autorităţilor care o realizează plasate în prima parte a acestuia.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Administraţia publică este realizată numai de organe de natură statală;

b) administraţia publică este realizată atât de autorităţi publice de natură statală, cât şi de autorităţi autonome locale.

2. a) Din categoria autorităţi statale ale administraţiei publice fac parte Preşedintele, Guvernul şi ministerele;

b) din categoria autorităţi statale ale administraţiei publice fac parte consiliul judeţean şi preşedintele consiliului judeţean.

3. a) Aparţin autorităţilor publice cu caracter autonom serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate şi prefectul;

b) aparţin autorităţilor publice cu caracter autonom consiliul local şi consiliul judeţean.

4. a) Administraţia publică reprezintă o activitate care se realizează exclusiv în regim de drept public;

b) administraţia publică reprezintă o activitate care se realizează, ca regulă, în regim de drept public, însă unele activităţi administrative se realizează atât în regim de drept public, cât şi de drept privat.

5. a) Administraţia publică are, ca şi componente, executarea legii şi prestarea de servicii publice, în limitele legii;

b) administraţia publică are, ca şi componente, elaborarea de acte normative şi soluţionarea de litigii intervenite între diferitele subiecte ale raporturilor de drept administrativ.

6. a) Caracterul bicefal al executivului semnifică faptul că el este condus de Preşedinte şi Guvern;

b) caracterul bicefal al executivului semnifică faptul că el este condus de Preşedinte şi Primul-ministru.

7. a) Serviciile publice deconcentrate se organizează şi funcţionează în subordinea ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice;

b) serviciile publice deconcentrate se organizează şi funcţionează în subordinea Guvernului.

8. a) Serviciile publice deconcentrate sunt conduse de prefect;
b) serviciile publice deconcentrate sunt conduse de preşedintele consiliului judeţean.

CAPITOLUL III

DEFINIŢIA DREPTULUI ADMINISTRATIV

§ 1. Opinii exprimate în doctrina de specialitate

Într-o opinie, dreptul administrativ reprezintă *acea ramură a dreptului care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea şi activitatea, controlul şi răspunderea administraţiei publice, în baza şi în executarea legii*[1]. Observăm că definiţia are în vedere exclusiv raporturile de administraţie activă, respectiv cele care privesc organizarea şi activitatea administraţiei publice, şi nu şi pe cele de natură conflictuală, dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime prin actele ilegale ale acestora.

Într-o altă opinie, după ce se atrage atenţia că *„dreptul administrativ nu cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează administraţia publică”*, se defineşte acesta ca reprezentând *„(...) acea ramură a dreptului care cuprinde normele juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul şi răspunderea administraţiei”*[2]. Prin toate aceste definiţii, dreptului administrativ nu i se relevă apartenenţa sa la dreptul public, ci la drept, în general, el fiind o *ramură a dreptului* sau a *ştiinţei juridice.*

Un alt autor apreciază că doctrina noastră defineşte dreptul administrativ din perspectivă restrictivă, şi *„anume ca o ramură distinctă a sistemului unitar al dreptului român, care reglementează o grupare specifică de raporturi sociale şi anume cele care formează obiectul activităţii administrative a statului şi a colectivităţilor locale...”*[3].

O definiţie care reprezintă un reper neîndoielnic prin rigoarea concepţiei a fost formulată de regretatul nostru Profesor, conform căreia *dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează concret sau cu valoare de principiu relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorităţi, pe de altă parte*[4]. Prin această definiţie se afirmă **apartenenţa la dreptul public,** precum şi **obiectul de reglementare.**

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 27; A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 3.

[2] C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 35.

[3] I. Alexandru, *Reflecţii privind codificarea dreptului administrativ şi viitorul acesteia în condiţiile globalizării,* în Suplimentul 2018 al RDP, p. 26.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, p. 122.

§ 2. Opinia noastră

Cum rezultă din definiţiile precitate, **dreptul administrativ este dreptul administraţiei.** El include normele juridice care i se aplică acesteia.

Dreptul administrativ reprezintă ***ramura dreptului public care reglementează raporturile din sfera administraţiei publice active, raporturile acesteia cu celelalte autorităţi publice, cu particularii, cele care privesc organizarea şi funcţionarea ei, precum şi pe cele de natură conflictuală, dintre administraţie, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte***[1].

Definiţia necesită unele precizări:

a) sintagma *„administraţie"*, trebuie înţeleasă în accepţiunea ei *lato sensu*, care include atât autorităţi publice, statale sau autonome locale, cât şi agenţii privaţi autorizaţi să presteze anumite servicii publice şi implicaţi astfel în înfăptuirea administraţiei publice, în acord cu art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

b) regăsim precizarea privind ramura de drept căreia aparţine aceasta, în speţă fiind vorba despre **ramura de drept public.**

Acest lucru nu exclude regăsirea şi a unor norme de drept privat, peste care se aşază, cu rol coordonator, normele de drept public;

c) dreptul administrativ reglementează două categorii de relaţii sociale:

1) cele care concretizează *dimensiunile administraţiei publice active,* respectiv:

– executarea legii, înţeleasă în sensul complex pe care l-am prezentat deja;

– prestarea de servicii publice, în limitele legii.

2) cele de *natură conflictuală,* dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În literatura de specialitate regăsim abordată problema *dreptului administraţiei şi a dreptului administrativ*[2], sintagmă care relevă faptul că administraţia publică nu este guvernată numai de norme ale dreptului administrativ, ci de norme aparţinând şi altor ramuri ale dreptului public sau privat. În egală măsură, actele administraţiei nu produc efecte doar asupra dreptului administrativ, ci şi a altor ramuri ale dreptului public sau ale dreptului privat[3].

---

[1] Referirea la vătămarea, în egală măsură, a **drepturilor,** cât şi a **intereselor** are în vedere art. 52 alin. (1) din Constituţie şi prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care fac, în egală măsură, referiri la cele două valori.

[2] I. Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 121.

[3] De exemplu, o propunere a Guvernului privind numirea unui ambasador şi decretul Preşedintelui de numire a acestuia este evident că produc efecte şi în planul dreptului internaţional public.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Dreptul administrativ este ramura de drept public care reglementează raporturile din sfera administraţiei publice active şi conflictuale;

b) dreptul administrativ este ramura de drept public care reglementează numai raporturile din sfera administraţiei publice active.

2. a) Raporturile conflictuale pot fi generate exclusiv de vătămarea unor drepturi subiective;

b) raporturile conflictuale pot fi generate exclusiv de vătămarea unor interese legitime.

3. a) Prin administraţie publică activă înţelegem activitatea prin care legea este pusă în executare şi se prestează servicii publice;

b) prin administraţie publică activă înţelegem activitatea prin care se prestează servicii publice şi se realizează diferite lucrări publice.

4. a) Dreptul administrativ este o ramură de drept care aparţine dreptului public;

b) dreptul administrativ este o ramură de drept de sine stătătoare.

CAPITOLUL IV

IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

§ 1. Noţiune şi categorii

Teoria generală[1] a dreptului împarte izvoarele de drept în două categorii: *izvoare materiale*, care relevă condiţiile materiale, concrete de existenţă care generează norma juridică. Izvoarele materiale se mai numesc şi *izvoare reale,* şi *„sunt concepute ca adevărate* ***dat-uri*** *ale dreptului, realităţi exterioare acestuia, care determină acţiunea legiuitorului sau care dau naştere unor reguli izvorâte din necesităţile practice"*[2]. În schimb, *izvoare formale* sunt cele prin care se evocă formele de concretizare a normei juridice, de exprimare propriu-zisă a dreptului.

Izvoarele formale, la rândul lor, sunt de două categorii: **scrise** şi **nescrise.**

I. Izvoarele formale scrise ale dreptului administrativ[3]

§ 2. Generalităţi privind izvoarele formale scrise

Ca şi în cazul izvoarelor nescrise, şi în ceea ce priveşte regimul juridic al izvoarelor formale scrise ale dreptului administrativ au intervenit anumite mutaţii, determinate de statutul României de stat membru a Uniunii Europene. Aderarea României şi Bulgariei la Uniunea Europeană s-a realizat în baza **Tratatului** privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană[4]. Prin art. 148 alin. (2) din Constituţia României se reglementează **raportul dintre dreptul intern şi cel european,** care reprezintă, după cum se apreciază cu deplin temei în literatura juridică, unul din subiectele cele mai delicate ale construcţiei europene. Din perspectiva Uniunii Europene şi a jurisprudenţei Curţii Europene de Justiţie[5], prioritatea de aplicare a dreptului european, atât originar, cât şi derivat se justifică pe baza obiectivului implicit, negociat împreună cu statele membre şi consfinţit în tratatele constitutive, anume acela al **unificării sistemelor normative naţionale** prin crearea **unei ordini juridice europene**[6].

---

[1] Pentru dezvoltări N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami Bucureşti, 1994, pp. 188-195, R. I. Motica, G. Mihai, *Teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, pp. 121-140.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 42.

[3] *„Puterea normativă aparţine statului. Acest privilegiu, începând cu Revoluţia din 1789, se fundamentează pe ideea că statul este personificarea juridică a naţiunii".* (F. Dreyfus, F. d' Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France,* Économica, Paris, 4[e] éd, 1992, p. 147).

[4] Ratificat prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[5] CJCE C. 6/64, *Costa vs. Enel.*

[6] Pe larg asupra acestei probleme, a se vedea E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, pp. 1335-1340.

Aplicarea prioritară a dreptului Uniunii Europene este consacrată expres şi de Codul civil[1] şi Codul de procedură civilă[2]. Constatăm că şi în dreptul românesc s-a consacrat prioritatea aplicării dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică naţională[3].

Art. 22 din Legea nr. 24/2000 obligă ca **soluţiile legislative preconizate prin noua reglementare să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene,** asigurând compatibilitatea cu acestea, **dispoziţiile din tratatele la care România este parte**, precum şi **jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului.** Şi Codul administrativ, în art. 6 prin care defineşte **principiul legalităţii,** prevede că acesta evocă obligaţia autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi a personalului acestora de a respecta *prevederile legale în vigoare precum* şi pe cele ale ***tratatelor şi convenţiilor internaţionale la care România este parte.***

§ 3. Constituţia şi legile constituţionale

Reprezintă cel mai important izvor de drept, în general, şi de drept administrativ, în particular, deoarece fiecare sistem de guvernare trebuie să ia decizii obligatorii pentru întreaga societate, să adopte măsuri pentru asigurarea siguranţei publice şi a fiecărui cetăţean, care trebuie să reflecte interesele generale şi aspiraţiile unei anumite populaţii, exprimate la nivel constituţional[4].

În literatura de specialitate se apreciază că prima noastră Constituţie adoptată în 1866[5] *„a pus bazele constituţionalismului în România, în sensul său încă nedemodat nici astăzi, anume acela care face să prevaleze legea scrisă faţă de obicei sau simplul precedent, principiile raţionale de guvernare faţă de bunul-plac al guvernanţilor şi consideră protecţia drepturilor şi libertăţilor fiinţei umane scopul suprem al fiecărei forme de guvernământ"*[6].

Art. 1 alin. (5) aşază, printre elementele fundamentale ale statului de drept, caracterul obligatoriu al *respectării Constituţiei, a* ***supremaţiei sale*** *şi a legilor.* Sub aspect strict juridic, supremaţia Constituţiei exprimă poziţia supraordonată a acesteia în raport cu toate celelalte componente ale sistemului de drept. Este important însă de subliniat faptul că **principiul supremaţiei Constituţiei nu trebuie raportat doar la sistemul de normativitate juridică,** ci şi la nivelul tuturor instituţiilor statului, care trebuie să-l aşeze la baza organizării şi funcţionării lor. *„Supremaţia Constituţiei exprimă poziţia supraordonată a*

---

[1] În art. 5 care prevede că, în materiile reglementate de Cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar, indiferent de statutul părţilor.

[2] În art. 4 conform căruia, în materiile reglementate de acest Cod, normele obligatorii ale dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar indiferent de statutul părţilor.

[3] N. Diaconu în M. Apostolache (coord.), *Constituția și societatea contemporană,* Ed. Universitară, București, 2014, p. 19. Cu privire la prioritatea dreptului Uniunii Europene și conflictul între ordinea juridică a Uniunii Europene și ordinea juridică națională a se vedea M. Șandru, M. Banu, D. Călin, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept,* Ed. C.H. Beck, București, 2013, pp. 334-344, precum și Capitolul IX din același volum – *„Revizuirea pentru încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, în materia dreptului administrativ",* pp. 559-586.

[4] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 1.

[5] Publicată în M. Of. nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

[6] S. Tănăsescu, *Modernitatea Constituției din 1866,* în RDP nr. 3/2016, p. 14.

Legii fundamentale atât în sistemul de drept, cât şi în tot sistemul social politic al fiecărei ţări"[1].

Curtea Constituţională a afirmat constant că *„trăsătura esenţială a statului de drept este supremaţia Constituţiei"*[2]. Ea trebuie interpretată în sensul că *„legiuitorul primar sau delegat are obligaţia de a se conforma legii fundamentale atunci când elaborează un act normativ, de a respecta cerinţele constituţionale, iar destinatarul legii are obligaţia de a-şi ajusta conduita în funcţie de reglementările legale"*[3].

Etimologic, cuvântul provine din substantivul latin *„constitutio"*, care înseamnă dispoziţie, ordin, edictul semnat de împărat şi a cărui forţă juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autorităţile publice ale imperiului[4].

Metaforic şi euforic, Constituţia a fost şi, uneori, încă este considerată un cuvânt magic, o dimensiune miraculoasă a statului de drept, ajungându-se astfel, uneori, până în pragul ocultismului şi al fetişismului.[5]

Ea reprezintă sursa oricărui regim politic, a sistemului de drept (care trebuie să fie conform regulilor constituţionale) a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[6], dar şi sursa directă sau indirectă pentru întreaga administraţie publică, ceea ce a determinat doctrina franceză să consacre formularea de *„baze constituţionale ale administraţiei publice"* sau *„fundamente constituţionale ale acesteia"*, formulare pe care ne-am îngăduit să o folosim şi noi.

Constituţia, pe de o parte, este ea însăşi un izvor de drept, iar pe de altă parte, în conţinutul ei se regăsesc identificate alte izvoare de drept, cum ar fi:

– *izvoare prevăzute expres de Constituţie,* de exemplu: legile, hotărârile şi ordonanţele Guvernului, decretele Preşedintelui;

– *izvoare prevăzute generic de Constituţie,* care consacră doar autoritatea care le emite *şi care sunt menţionate prin lege.*

Ea reprezintă *cel mai important izvor de drept administrativ,* pentru următoarele considerente:

a) consacră principiile care guvernează statul român;

b) reglementează principiile şi instituţiile fundamentale privind administraţia publică în mod expres;

c) prevede izvoarele propriu-zise ale dreptului administrativ, menţionându-le sau trimiţând la actul normativ care urmează să le prevadă.

Cât priveşte legile constituţionale, acestea sunt, potrivit art. 73 alin. (2), cele prin care se revizuieşte Constituţia[7].

---

[1] M. Andreescu, *Receptarea principiului supremaţiei Constituţiei şi a consecinţelor acestuia în noile Coduri penale,* în Dreptul nr. 8/2016, p. 85.

[2] Decizia C.C.R. nr. 232/2001, publicată în M. Of. nr. 727 din 15 noiembrie 2001. Decizia C.C.R. nr. 234/2001, publicată în M. Of. nr. 558 din 7 septembrie 2001. Decizia C.C.R. nr. 53/2011, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2011; Decizia C.C.R. nr. 1/2014, publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014.

[3] I. Vida, C. Vida, *Reflectarea cerinţelor procedurale pentru garantarea calităţii legii în jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* în RDP nr. 4/2017, p. 84.

[4] C. Ionescu, *Constituţia – concept şi trăsături definitorii,* în RDP nr. 1/2001, p. 36.

[5] I. Deleanu, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii,* în RDP nr. 2/2003, p. 35.

[6] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane, op. cit.,* p. 1.

[7] Procedura de revizuire a Constituţiei face obiectul de reglementare al titlului VII al Constituţiei (art. 150-152).

În doctrina de drept public este deja un truism împărţirea constituţiilor, din punctul de vedere al aptitudinii lor de a fi revizuite, în *constituţii suple* şi *constituţii rigide.* Constituţiile **suple** sau **flexibile** pot fi modificate potrivit procedurii legislative obişnuite. **Constituţiile rigide** sunt cele care răspund nevoii care se resimte în orice stat de a exista anumite reglementări juridice pe care Parlamentul să nu le poată modifica pe calea legislaţiei obişnuite[1]. Acestei clasificări clasice i se mai adaugă o categorie intermediară, în care se încadrează actuala noastră Constituţie, care *„este o constituţie semirigidă, condiţiile de revizuire fiind destul de complicate"*[2].

În doctrină se atrage atenţia că *„nu este justificată afirmaţia, întâlnită la foarte mulţi autori, că numai constituţiile scrise ar fi constituţii rigide. Pot fi constituţii rigide şi constituţiile nescrise, căci şi aici putem întâlni reguli de modificare care să difere de regulile folosite pentru modificarea legilor"*[3].

Din interpretarea acestor dispoziţii, înţelegem *că o lege constituţională poate viza orice prevedere din legea fundamentală, cu excepţia acelora care constituie, potrivit art. 152, o limită de revizuire a Constituţiei* (dispoziţiile privind caracterele statului român, limba oficială, forma republicană de guvernământ etc.).

§ 4. Legea organică şi legea ordinară

În dreptul roman, legea reprezenta *quod populus iubet atque constituit,* adică **ceea ce poporul hotărăşte şi adoptă**[4].

După cum a statuat Curtea Constituţională în jurisprudenţa sa, *„prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituţie conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a ţării, iar, în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi"*[5].

Definim legea ca reprezentând **actul juridic adoptat de Parlament, în calitatea acestuia de unică autoritate legiuitoare şi în conformitate cu prevederile Constituţiei, care are o forţă juridică superioară în raport cu toate celelalte acte normative care compun sistemul de drept în România, supusă controlului exercitat de Curtea Constituţională, care instituie drepturi şi obligaţii corelative obligatorii pentru toate subiectele de drept.**

Conceptul de lege, în conformitate cu jurisprudenţa constantă a Curţii Constituţionale, *„(...) se defineşte prin raportare la două criterii: cel formal sau organic şi cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorităţii legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte şi prin procedura ce trebuie respectată în acest scop (...). Criteriul material are în vedere conţinutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, Parlamentul având plenitudine de legiferare"*[6].

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 45 şi 47.

[2] G. Vrabie, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. I, Ed. Cugetarea, Iaşi, ed. a 4-a, p. 258.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit.,* ed. 15, vol. I, 2016, p. 56.

[4] D. Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în RDP nr. 2/2006, p. 31.

[5] Decizia C.C.R. nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 145 din 27 februarie 2017, par. 88.

[6] Decizia C.C.R. nr. 63 din 8 februarie 2017, par. 88.

Art. 73 consacră **trei categorii de legi,** respectiv **legile constituţionale,** legile **organice** şi cele **ordinare.**

Noţiunea de *lege organică* a fost utilizată în perioada interbelică, în baza Constituţiei din 1923, şi în limbajul instituit în baza Constituţiei franceze din 1958, în sensul reglementării unor domenii de raporturi sociale de o importanţă deosebită sau pentru a reglementa funcţionarea unor autorităţi enunţate fără nici o dezvoltare de Constituţie.[1].

Pentru o analiză a legii organice comparativă cu legea ordinară, două criterii de distincţie sunt relevante:

a) ***Criteriul domeniilor*** în care intervine fiecare dintre acestea, astfel:

– legea organică intervine în **domeniile pe care i le rezervă expres Constituţia, fie prin enumerarea acestor domenii, în art. 73 alin. (3) lit. a)-s), fie prin norma de trimitere, cuprinsă la lit. t) către celelalte domenii pentru care în Constituţie se prevede adoptarea de legi organice**[2].

– Constituţia nu prevede în **ce domenii intervine legea ordinară,** astfel că, prin eliminare, interpretăm că **legea ordinară reglementează în toate celelalte domenii care nu au fost rezervate de legiuitorul constituant legii organice**.

b) ***Criteriul modului de adoptare*** este cel de-al doilea element de distincţie între legea organică şi cea ordinară.

Potrivit art. 76 alin. (1), legile organice şi hotărârile privind regulamentele Camerelor *se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere.*

Legile ordinare şi hotărârile sunt adoptate, potrivit art. 76 alin. (2), cu *votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră.*

Cel de-al treilea alineat recunoaşte Parlamentului dreptul ca, **la cererea Guvernului sau din proprie iniţiativă, să poată adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgenţă, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.**

Sintetizând, constatăm că *deosebirile dintre categoriile de legi consacrate de Constituţie privesc atât* ***conţinutul, domeniile*** *(sensul material),* cât şi ***procedurile de adoptare*** *(sensul formal)*[3].

Elemente comune ale regimului juridic al legilor organice şi ordinare:

a) Obligativitatea publicării în Monitorul Oficial.

Potrivit art. 78 din Constituţie *„legea se publică în Monitorul Oficial"*. Norma trebuie coroborată cu principiul concentrat în celebrul adagiu *„nemo censsetur ignorare legem"*. Dacă *„nimeni nu se poate apăra în justiţie invocând necunoaşterea legii"*, dacă statul obligă cetăţenii să cunoască legea, rezultă că statul, la rândul său, este obligat să asigure cunoaşterea legii, publicând-o în Monitorul Oficial.

b) Intrarea în vigoare a legii.

Potrivit aceluiaşi art. 78 din Constituţie, legea poate intra în vigoare la două momente:

a) fie la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial;

b) fie la o dată prevăzută în textul ei, care trebuie să fie ulterioară, pentru a nu se încălca principiul constituţional şi legal[4] al **neretroactivităţii legii**.

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit.,* vol. I, p. 67.

[2] Vom constata astfel că art. 3 alin. (2) prevede că *„frontierele ţării sunt consfinţite prin lege organică";* art. 5 trimite la o lege organică prin care să se determine *condiţiile de dobândire, păstrare sau pierdere a cetăţeniei române şi exemplele ar putea continua.*

[3] I. Muraru, N. Popa, E.S. Tănăsescu, *Controlul anterior „a priori"– [Art. 144 lit. a) din Constituţie]*, în RDP nr. 2/2000, p. 5.

[4] Principiul neretroactivităţii este prevăzut şi de art. 1 C. civ., care face referire la legea civilă.

c) Caracterul normativ al legii, faptul că ea nu este făcută pentru anumite persoane în particular, ci pentru toate în general[1], după cum rezultă şi din definiţia dată de Ulpian legii *iura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*[2].

d) Exercitarea controlului de constituţionalitate asupra ambelor categorii de legi, în cele două forme ale sale, controlul anterior, înainte de promulgarea legilor şi controlul ulterior, pe cale de excepţie. Acesta reprezintă, cum îl califică doctrina, una din **garanţiile juridice ale supremaţiei Constituţiei. Controlul constituţionalităţii legilor** reprezintă *„activitatea organizată de verificare a conformităţii legilor cu Constituţia, iar ca instituţie a dreptului constituţional, cuprinde regulile referitoare la autorităţile competente a face această verificare, procedura de urmat şi măsurile ce pot fi luate după realizarea acestei proceduri"*[3].

e) Calitatea de izvor de drept administrativ a legilor organice sau ordinare.

Legile reprezintă izvoare ale dreptului administrativ atunci când, prin obiectul lor de reglementare, vizează materii care constituie obiectul acestei ramuri de drept.

Cât priveşte **legile organice, majoritatea lor sunt izvoare de drept administrativ,** reglementând domenii aparţinând acestei ramuri de drept[4].

Legile ordinare vor reprezenta şi ele izvoare al acestei ramuri de drept, *„numai în măsura în care ele reglementează relaţii sociale care fac obiectul administraţiei publice"*[5].

În sistemul actual **legea ordinară e regula, iar cea organică excepţia**[6].

În afară de cele trei categorii de legi pe care le-am analizat deja, prin art. 148 şi 149 mai regăsim reglementată o **lege specială**, care se adoptă de cele două Camere ale Parlamentului reunite în şedinţă comună, cu majoritatea calificată de 2/3[7]. Acest lucru a determinat autorul să aprecieze că ne-am afla în prezenţa unui conflict între dispoziţiile constituţionale referitoare la categoriile de legi (art. 73) şi cele ale art. 148 şi 149. Ne raliem opiniei critice faţă de această interpretare, conform căreia, deşi formal, s-ar putea susţine că ne-am afla în prezenţa unui conflict între prevederile constituţionale respective, în realitate, trebuie înţeles că atunci când Legea de revizuire a Constituţiei a trebuit să rezolve problema aderării României la NATO şi la Uniunea Europeană[8] a introdus, doar pentru aceste situaţii, o lege specială, care se adoptă în şedinţa comună a celor două Camere cu votul calificat de 2/3[9].

---

[1] Există legi adoptate în considerarea unui subiect determinat, cum ar fi cele privind acreditarea unor instituţii de învăţământ superior.

[2] D. Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în RDP nr. 2/2006, p. 32.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice, op. cit.,* vol. I, ed. 15, 2016, pp. 67 și 69.

[4] Exemplu: contenciosul administrativ, administrația publică, statutul funcționarilor publici, regimul autonomiei locale, regimul general al proprietății (în care se include și cel al proprietății publice etc.).

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, p. 134.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 66.

[7] I. Vida, *Antonimii intraconstituționale,* în Pandectele Române nr. 1/2004, pp. 182-196.

[8] A. Fuerea, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale,* în RDP nr. 2/2005, pp. 106-120; Ion M. Anghel, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat și fără a se ocoli verificarea constituționalității lui,* în RDP nr. 2/2005, pp. 120-132.

[9] A. Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituției (Teze și antiteze)*, în RDP nr. 2/2004, p. 31.

f) Calitatea legii

Un ultim element la care ne oprim priveşte modul în care se legiferează în prezent în România. Am atras atenţia, de câte ori am avut prilejul, asupra carenţelor majore care se manifestă în acest domeniu, o adevărată maladie care a cuprins atât Parlamentul, cât şi pe legiuitorul derivat, Guvernul. Ea se manifestă în faptul că: normele de tehnică legislativă sunt încălcate; avizele Consiliului Legislativ sunt ignorate, de regulă, se respectă aspectele formale, procedurale, dar nu criticile care privesc conţinutul legii. Însăşi această autoritate publică, astfel cum am mai spus, ar trebui să-şi reconsidere practica, în sensul în care am constatat *avize favorabile,* care se prezintă ca o aglomerare de critici, inclusiv pe aspecte de neconstituţionalitate, încât te întrebi ce raţiuni au determinat, în final, avizul să fie pozitiv.

Activitatea de *elaborare a legii, construcţia propoziţiilor normative, a normelor juridice,* cum s-a mai remarcat, se află în prezent *într-un moment critic,* ceea ce impune *o reconsiderare a raţiunii pentru care se impune o legiferare adecvată realităţilor sociale prezente, pentru a asigura o efectivă protecţie a drepturilor şi libertăţilor fundamentale cetăţeneşti*[1].

§ 5. Ordonanţele Guvernului

Sunt consacrate constituţional de art. 108 şi 115 din Constituţie, ele reprezentând rodul instituţiei **„delegării legislative"**, adică al împuternicirii pe care o primeşte Guvernul, deci executivul, de a emite acte normative cu forţă juridică egală legii.

Misiunea ordonanţei este **să înlocuiască legea,** pe când hotărârea, celălalt act al Guvernului, are rolul **de a pune în executare legea.**

Delegarea legislativă reprezintă *„modalitatea de conlucrare între Parlament şi Guvern, în virtutea principiului separaţiei şi colaborării puterilor în stat, în temeiul căruia Guvernul este învestit cu exercitarea, în anumite condiţii, a unei funcţii legislative"*[2].

Codul administrativ le reglementează în art. 37-38, prin care identifică cele două mari categorii, *hotărâri şi ordonanţe.* Deşi ordonanţele au forţă juridică mai mare, fiind similare legii, enumerarea de la art. 37 alin. (1), ca şi cea de la art. 108, începe cu **hotărârile**, dat fiind faptul că acestea sunt **actele tipice ale Guvernului,** prin care acesta îşi realizează, cum se exprimă constant doctrina şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale, competenţa originară.

Sistemul constituţional actual consacră două tipuri de ordonanţe[3]:

– **Ordonanţe obişnuite**, emise pe baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament *„în domenii care nu fac obiectul legii organice"*.

Rezultă că acest tip de ordonanţă poate interveni, *a contrario*, în **domenii care fac obiectul de reglementare al legii ordinare.**

Nu împărtăşim teza[4] conform căreia *ordonanţele obişnuite se pot emite numai în perioada în care Parlamentul se află în vacanţă,* deoarece Constituţia nu impune o

---

[1] M. Bădescu, *Pledoarie pentru o mai bună legiferare,* în RDP nr. 4/2022, p. 13.

[2] M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia României comentată şi adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1992, p. 254.

[3] Cu privire la regimul juridic al ordonanţei, v. D. Apostol, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil Ordonanţelor de Guvern*, în RDP nr. 1/1995, pp. 94-101.

[4] M. Preda, *Drept administrativ, Partea generală*, ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 31.

asemenea restricţionare şi nimic nu împiedică Parlamentul ca, din considerente care privesc raţionalizarea propriei activităţi, să transfere Guvernului anumite atribuţii de legiferare chiar în perioada în care el se află în sesiune.

– **Ordonanţe de urgenţă**[1], despre care constituantul se rezumă să statueze doar că *„intervin în situaţii extraordinare"*, făcând referire la „Ordonanţa de urgenţă a Guvernului care poate cuprinde inclusiv norme de natura legii organice" [art. 115 alin. (5)].

Curtea Constituţională, înainte de revizuirea Constituţiei, a fost sesizată cu privire la această problemă, şi s-a pronunţat în mai multe decizii asupra posibilităţii ca ordonanţa de urgenţă să intervină şi în domeniile legii organice. Semnalăm practica exprimată consecvent de Curte, de exemplu prin Decizia nr. 134/1998[2] în care s-a statuat că interdicţia reglementării în domeniile rezervate legii organice nu este aplicabilă şi ordonanţei de urgenţă a Guvernului. Aceeaşi concepţie este susţinută şi în Decizia nr. 83 din 19 mai 1998[3]. După revizuirea Constituţiei, această posibilitate este prevăzută expres prin art. 115 alin. (5).

Ordonanţa de urgenţă, conservând misiunea evocată anterior, mai este impusă şi de necesitatea ca în anumite situaţii, care pot fi calificate ca *„extraordinare"*, să existe un instrument juridic prin care situaţia să poată fi „acoperită" normativ.

În cazul ordonanţei de urgenţă *abilitarea vine chiar de la legiuitorul constituant*, care, în virtutea rolului pe care Guvernul îl are, de *„a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării"*, în mod firesc are legitimitatea de a aprecia o anumită situaţie ca „extraordinară" şi de a interveni cu ordonanţă de urgenţă.

Parlamentul poate cenzura activitatea Guvernului, art. 115 alin. (5) prevăzând că respectivele ordonanţe intră în vigoare numai după ce au fost depuse spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi, evident, după ce au fost publicate în Monitorul Oficial.

În doctrină s-a semnalat constant că normele constituţionale au avut în vedere menţinerea unui control din partea Parlamentului şi, implicit, conservarea statutului acestuia, de **unică autoritate legiuitoare a ţării**[4], dat fiind faptul că *„(...) în sistemul constituţional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relaţiilor sociale, ci doar de a adopta legislaţia secundară"*[5].

Ordonanţele Guvernului sunt izvoare exprese ale dreptului administrativ, însă pot constitui şi izvoare ale altor ramuri de drept, în funcţie de obiectul lor de reglementare[6].

§ 6. Hotărârile Guvernului

După cum a statuat Curtea Constituţională, *„Competenţa originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută la art. 108 alin. (2) din Constituţie şi priveşte*

---

[1] V., pentru dezvoltări, M. Constantinescu, *Conţinutul ordonanţei de urgenţă a Guvernului,* în Dreptul nr. 8/1998, pp. 30-35.

[2] Publicată în M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998.

[3] Decizia privind excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor O.U.G. nr. 22/1997 pentru modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale nr. 69/1991, republicată în 1996. Această decizie a fost publicată în M. Of. nr. 211 din 19 mai 1998.

[4] De aceea „putem afirma cu deplin temei că puterea legislativă nu aparţine Guvernului, «cu titlu principal»" (G. Vrabie, M. Bălan, *Organizaţia politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 231).

[5] Decizia C.C.R. nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 181 din 14 martie 2017, par. 74.

[6] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 46.

organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară"[1].

Codul administrativ le reglementează în art. 37, alături de ordonanţe.

Hotărârile Guvernului se adoptă, potrivit art. 108 alin. (2) din Constituţie, coroborat cu art. 37 alin. (1) C. adm., *„pentru organizarea executării legilor"*. Dacă ordonanţele Guvernului, simple sau de urgenţă, au misiunea să înlocuiască legea, misiunea hotărârilor Guvernului este **să pună legea în executare.**

Ca şi ordonanţele, ele *se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei lor în cazul nepublicării.*

Art. 108 alin. (4) îngăduie o *excepţie de la principiul obligativităţii publicării în Monitorul Oficial* pentru *hotărârile care au caracter militar şi care urmează să se comunice numai instituţiilor interesate.*

§ 7. Actele administraţiei centrale de specialitate

Sintagma „autorităţile administraţiei centrale de specialitate" le include atât pe cele centrale subordonate Guvernului, cât şi pe cele nesubordonate (autorităţile centrale autonome), care emit/adoptă acte cu denumiri diferite (instrucţiuni, ordine, precizări, rapoarte[2] etc.), acestea reprezentând izvoare exprese ale dreptului administrativ.

Dispoziţii aplicabile regăsim în Codul administrativ în art. 57, privind *actele miniştrilor* şi art. 74 referitor la *actele autorităţilor administrative autonome.*

Conform art. 57, *actele miniştrilor* sunt *ordinele* şi *instrucţiunile,* care pot avea caracter normativ sau individual. Prin ordine, potrivit art. 57 alin. (2) C. adm., *se pot aproba norme metodologice, regulamente sau alte categorii de reglementări, care sunt parte integrantă a ordinului prin care se aprobă.*

Apreciem că *„doar ordinele pot avea dublu caracter, deoarece instrucţiunile, cum rezultă şi din denumirea lor, pot avea doar caracter normativ"*[3].

Art. 78 din Legea nr. 24/2000[4] privind normele de tehnică legislativă impune ca *ordinele, instrucţiunile şi alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul legal stabilit de actele de bază şi în executarea cărora au fost emise şi nu pot conţine soluţii care să contravină acestora.* Este, de aceea, total ilegal ca unele ordine cu caracter normativ să adopte reglementări de ansamblu, în care să existe numeroase prevederi care nu constituie norme de aplicare/executare a unor acte normative de nivel superior[5].

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 68 din 27 februarie 2017, par. 74.

[2] Spre exemplu, Autoritatea Electorală Permanentă adoptă **rapoarte** privind controlul efectuat pentru verificarea campaniilor electorale. A se vedea rapoartele nr. 18257/2014; 18276/2014; 18281/2014 publicate în M. Of. nr. 77 din 29 ianuarie 2015.

[3] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 88.

[4] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[5] D. Soare, *Discuţii privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administraţiei şi internelor care reglementează naşterea, desfăşurarea şi stingerea raporturilor de serviciu ale poliţiştilor şi ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, p. 132. Autorul citat se referă, în mod expres, la două ordine ale ministrului administraţiei şi internelor, respectiv Ordinul nr. 300 din 21 iunie 2004 privind activitatea de management resurse umane în unităţile Ministerului Administraţiei şi Internelor şi Ordinul nr. 400 din 29 octombrie 2004 privind regimul disciplinar al personalului din cadrul aceluiaşi minister, prin care se derogă practic de la prevederile actelor normative (legi, hotărâri de Guvern) care reglementează cadrul general privind cariera şi regimul disciplinar al

Ordinele şi instrucţiunile cu caracter normativ care emană de la organele centrale de specialitate trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru a fi cunoscute şi opozabile *erga omnes*. În situaţia în care condiţia publicării nu este îndeplinită, astfel de ordine nu sunt legal intrate în vigoare şi deci nu au nici o forţă juridică, ele putând fi, cel mult, considerate nişte proiecte de acte normative[1].

Regula publicării este valabilă şi pentru alte categorii de acte, care nici măcar nu sunt prevăzute de Codul administrativ, respectiv **ordonanţele militare**, care se emit în perioada unei situaţii excepţionale, astfel cum a fost cea provocată de pandemia de Covid-19. Precizăm că Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a creat o jurisprudenţă constantă, prin care a admis acţiunile care vizau ordonanţe militare nepublicate, considerându-se că s-a încălcat obligativitatea publicării în Monitorul Oficial şi principiul transparenţei.

Prin art. 74, astfel cum am arătat, se reglementează *actele administrative ale autorităţilor administrative autonome,* a căror denumire este stabilită de legea de înfiinţare a acestora. Constatăm, pe de o parte, că textul nu mai face referire la conducătorul autorităţii, ci la autoritate însăşi. În al doilea rând, observăm că în Cod nu se identifică denumirea acestuia, lăsând legiuitorului organic[2] o marjă de libertate nelimitată în a le identifica prin denumire.

Exempli gratia, art. 7 alin. (4) din O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Interne[3] prevede că **ministrul afacerilor interne, în aplicarea prevederilor legale, emite *ordine şi instrucţiuni.*** Art. 5 alin. (4) din H.G. nr. 21/2015 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Transporturilor[4] prevede că *„în exercitarea atribuţiilor sale, ministrul transporturilor emite **ordine** şi **instrucţiuni***".

§ 8. Ordinul Prefectului

Instituţia prefectului este consacrată de art. 123 din Constituţie, el fiind *„reprezentantul Guvernului în plan local"*.

Potrivit art. 275 C. adm., pentru îndeplinirea sarcinilor care-i revin, prefectul emite acte administrative cu caracter normativ sau individual numite **ordine**, în condiţiile legii, care pot avea atât caracter **normativ,** cât şi caracter **individual.**

Ele reprezintă izvoare de drept administrativ, fiind aplicabile pe raza judeţului condus de prefectul care le-a emis.

---

funcționarului public, ceea ce autorul apreciază, pe bună dreptate, că nu se poate realiza. De altfel, prin Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în M. Of. nr. 667 din 11 septembrie 2014, Curtea Constituțională a analizat dispozițiile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și ale art. 62 alin. (3) ale Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului (care constituiau temeiul legal al emiterii Ordinului nr. 400/2004) și a constatat că acestea sunt neconstituționale reținând că răspunderea disciplinară, ținând de statutul polițistului trebuie reglementată prin lege organică.

[1] D. Soare, *art. cit.,* p. 136.

[2] Referirea la *legiuitorul organic* are în vedere faptul că autoritățile administrative autonome se înființează prin **legi organice.**

[3] Publicată în M. Of.. nr. 309 din 9 mai 2007, aprobată prin Legea nr. 15/2008, modificată prin O.U.G. nr. 152/2008, O.U.G. nr. 20/2009, O.U.G. nr. 96/2009, Legea nr. 329/2009, Legea nr. 38/2011, O.U.G. nr. 81/2011, O.U.G. nr. 18/2012, Legea nr. 118/ 2012, Legea nr. 71/2013, O.U.G. nr. 59/2013; Legea nr. 324/2013.

[4] Publicată în M. Of. nr. 50 din 21 ianuarie 2015.

§ 9. Hotărârile Consiliului judeţean[1]

Potrivit 182 C. adm., în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, Consiliul judeţean adoptă **hotărâri**, cu majoritate calificată, absolută sau simplă, după caz, care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual.

Hotărârile se semnează de preşedinte (sau în lipsa acestuia, de vicepreşedintele care a condus şedinţa) şi se contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al judeţului.

§ 10. Hotărârile Consiliului local[2]

Potrivit art. 139 alin. (1) C. adm., în exercitarea atribuţiilor ce-i revin, *consiliul local adoptă hotărâri cu majoritate absolută sau simplă, după caz.* Conform alin. (2), prin excepţie, *hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate, în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată definită la art. 5 lit. dd) C. adm., de două treimi din numărul consilierilor locali în funcţie.*

Hotărârile consiliului local sunt acte administrative, care pot avea caracter normativ sau individual şi care produc efecte juridice pentru locuitorii din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

§ 11. Dispoziţiile primarului

Potrivit art. 196-199 C. adm., care reglementează actele tuturor autorităţilor administrative autonome, actele pe care primarul le emite în exercitarea atribuţiilor sale poartă denumirea de **dispoziţii**, care pot avea **caracter normativ sau individual** şi devin executorii *după ce sunt aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate.*

Art. 200 C. adm. prevede că *dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi ale consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de prefect, conform prevederilor art. 255 din Cod*[3].

§ 12. Dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean

În cadrul art. 196-199 C. adm. regăsim prevederi şi cu privire la actele pe care preşedintele consiliului judeţean le emite în exercitarea atribuţiilor sale, care poartă denumirea de **dispoziţii** şi care pot avea **caracter normativ sau individual.** Ele devin executorii *după ce sunt aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate.*

---

[1] Consiliul județean reprezintă, potrivit art. 122 din Constituție, autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

[2] Consiliul local reprezintă, potrivit art. 121 din Constituție și prevederilor legale, autoritatea publică prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii, cu rol deliberativ.

[3] Art. 255 reglementează *atribuțiile privind verificarea legalității* ale prefectului.

§ 13. Tratatele internaţionale

Referitor la calitatea de izvor de drept a tratatelor internaţionale, se impun câteva precizări.

a) Ca şi în doctrina franceză, vorbim despre „*tratat*" ca izvor de drept administrativ, nu despre *„legea de ratificare a tratatului"*.

Autorii francezi susţin că *tratatele internaţionale fac parte din sursele de legalitate care se impun administraţiei*[1].

În acord cu această viziune, art. 11 alin. (2) din Constituţie prevede că **tratatele internaţionale ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern**. Rezultă astfel că *tratatul face parte din dreptul intern, nu legea prin care este ratificat.* Dacă există neconcordanţe între tratat şi Constituţie „ratificarea tratatului se poate face numai după revizuirea Constituţiei".

b) Prin art. 11 alin. (1) se instituie o primă **obligaţie constituţională a statului, de a îndeplini întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile care îi revin din tratatele la care este parte.**

c) O a doua **obligaţie constituţională** este instituită prin art. 20 alin. (1) şi ea constă în **a interpreta şi aplica dispoziţiile din legea fundamentală în materia drepturilor omului în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi celelalte tratate la care România este parte.**

În situaţia în care există o neconcordanţă între legile interne şi dreptul internaţional în materia drepturilor omului, se proclamă un **drept de preemţiune al reglementărilor internaţionale asupra celor interne,** cu **excepţia situaţiei în care reglementările interne conţin dispoziţii mai favorabile.**

Această normă se regăseşte şi în Codul civil[2] care, în primul capitol care reglementează *„dispoziţiile generale"* consacră două articole referitoare la *aplicarea prioritară a unor norme juridice.* Este vorba despre **art. 4** *aplicarea prioritară a tratatelor internaţionale privind drepturile omului,* care are dispoziţii sensibil apropiate de cele ale art. 20 din Constituţie, cu anumite particularităţi, care rezultă din necesitatea de a se menţiona că textul face referire la concordanţa dintre Codul civil şi tratatele internaţionale referitoare la drepturile şi libertăţile fundamentale.[3]

Pe lângă această prioritate, regăsim, astfel cum am arătat, aplicabilitatea prioritară a dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern al statelor membre, care a fost afirmată

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 74.

[2] Codul civil din 17 iulie 2009 a fost adoptat prin Legea nr. 287/2009 publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009. El a fost pus în aplicare prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011. În baza dispoziţiilor art. 218 din Legea nr. 71/2011, Codul civil a fost republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011. Ulterior republicării, a mai fost modificat şi completat prin Legea nr. 138/2014, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

[3] Astfel, alin. (1) al art. 4 prevede că „În materiile reglementate de **prezentul Cod,** dispoziţiile privind drepturile omului, drepturile şi libertăţile persoanelor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Constituţia, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, pactele şi celelalte acte la care România este parte." În alin. (2) regăsim exprimat principiul priorităţii, textul prevăzând că „dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi prezentul Cod, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care prezentul cod conţine dispoziţii mai favorabile".

de Curtea Europeană de Justiţie de la Luxemburg în mai multe decizii[1], printre cele mai vechi şi mai cunoscute fiind Hotărârea „Costa"[2], din conţinutul căreia, ca şi al altora care au urmat, se desprinde concluzia că *însăşi construcţia* Uniunii Europene *ar fi în pericol, dacă dreptul acesteia nu ar beneficia de prioritate asupra sistemelor de drept intern din statele membre.* Pentru acest motiv, Curtea *nu a ezitat niciodată să vorbească despre principiul fundamental pentru ordinea juridică europeană – **prioritatea***[3].

Condiţiile pe care trebuie să le îndeplinească un tratat internaţional pentru a constitui izvor de drept sunt următoarele:

a) o condiţie generală, aceea de **a fi ratificate de Parlament**. Ca regulă generală, ratificarea tratatului se face prin lege, însă art. 19 alin. (3) din Legea tratatelor nr. 590/2003[4] prevede că *în situaţii extraordinare, tratatele prevăzute la alin. (1) lit. b)-h) (al art. 19) a căror reglementare nu poate fi amânată, vor putea fi ratificate prin ordonanţe de urgenţă ale Guvernului, sub condiţia justificării temeinice a urgenţei ratificării*[5].

Prin revizuirea Constituţiei a fost promovată soluţia conform căreia *tratatele se ratifică într-un **termen rezonabil,*** renunţându-se la termenul de 60 de zile care era prevăzut anterior.

b) o condiţie specială, anume aceea **de a reglementa relaţii sociale care se circumscriu sferei administraţiei publice**[6].

În dreptul francez[7], se admite că *tratatele, ca şi dreptul internaţional în ansamblul său sunt obligatorii pentru administraţie, cu singura condiţie pentru tratate sau acorduri de a fi ratificate sau încuviinţate şi de a fi publicate.*

Autorul citat recunoaşte că *originalitatea sistemului Uniunii Europene obligă administraţia franceză să opereze modificări importante în organizarea sa*[8]. O asemenea obligaţie revine şi României în calitatea sa de membru al Uniunii Europene.

Cum am mai menţionat deja, şi art. 6 C. adm. face referire la *tratatele şi convenţiile internaţionale,* a căror respectare este obligatorie, alături de respectarea legii.

§ 14. Actele care emană de la nivelul Uniunii Europene. Planul Naţional de Redresare şi Reziliență – izvor specific de drept, în general şi de drept administrativ, în particular

1. Izvoarele de drept de la nivelul Uniunii Europene

În doctrina franceză, tratarea *izvoarelor* dreptului administrativ se face prin identificarea a două mari categorii: izvoare de drept interne; izvoare de drept externe[9].

---

[1] C.D. Stoian, *Interpretarea şi aplicarea dreptului Uniunii Europene în mod uniform în toate statele membre - Studiu de caz: caracterul public sau nu al difuzării unei fonograme*, în RDP nr. 3/2020, p. 130;

[2] Hotărârea din 15 iulie 1964, cauza 6/64.

[3] A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 162 şi 166.

[4] Publicată în M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

[5] Pentru dezvoltări asupra acestei materii, v. K. Benke, *Controlul constituţionalităţii tratatelor internaţionale în unele state europene şi în România,* în Dreptul nr. 9/2006, pp. 108-121.

[6] A. Iorgovan, *op. cit.,* 2001, p. 131; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 65.

[7] G. Vedel, P. Delvolvé, *op. cit.,* pp. 366-368.

[8] *Ibidem*, p. 10.

[9] B. Plessix, *Droit administratif general,* Ed. Lexis Nexis, Paris, 2020, pp. 15-181.

România a devenit stat membru al Uniunii Europene la 1 ianuarie 2007[1].

În conformitate cu art. 52 din Protocolul privind condiţiile şi aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria şi României în Uniunea Europeană, *de la data aderării, Bulgaria şi România sunt considerate destinatare ale legilor-cadru, regulamentelor şi deciziilor europene în înţelesul articolului 1-33 din Constituţie, precum şi al directivelor şi deciziilor în înţelesul articolului 249 din Tratatul de instituire a Comunităţii Europene şi al articolului 161 din Tratatul CEEA, cu condiţia ca aceste legi-cadru, regulamente şi decizii europene, precum şi aceste directive şi decizii, să fi fost adresate tuturor statelor membre actuale.*

În conformitate cu prevederile actelor de aderare, dobândirea statutului de stat membru al Uniunii Europene atrage după sine obligaţia României de a respecta normele adoptate la nivelul structurii supranaţionale din care face parte, cu toate consecinţele care rezultă de aici şi în lumina principiilor constituţionale care guvernează raportul dintre dreptul naţional şi dreptul Uniunii Europene. Avem în vedere art. 148 alin. (2) din Constituţie, asupra căruia ne-am mai oprit în secţiunile anterioare. Din perspectiva Uniunii Europene şi, mai ales, a jurisprudenţei CJUE, prioritatea de aplicare a dreptului U.E. se explică prin obiectivul **unificării sistemelor normative naţionale în scopul creării unei ordini juridice europene**[2].

În celebra şi mult citata decizie Costa c. ENEL, CJUE statuează că *dispoziţii legale interne, indiferent de modul în care ar fi adoptate sau formulate, nu ar putea avea prioritate faţă de regulile juridice care rezultă din tratat*[3].

2. Un caz particular: Mecanismul de cooperare şi reziliență şi PNRR. Reglementare europeană

Prin Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European şi al Consiliului din 12 februarie 2021[4] a fost instituit **Mecanismul de redresare şi reziliență.** Ulterior, a fost adoptată Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021, de aprobare a evaluării planului de redresare şi reziliență[5]. Acesta a fost precedat de Regulamentul (UE) 2020/2.094 al Consiliului din 14 decembrie 2020 de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru a sprijini redresarea în urma crizei de Covid-19[6] şi de

---

[1] Avem în vedere Tratatul din 25 aprilie 2005 dintre Regatul Belgiei, Republica Ceha, Regatul Danemarcei, Republica Federala Germania, Republica Estonia, Republica Elena, Regatul Spaniei, Republica Franceza, Irlanda, Republica Italiana, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungara, Republica Malta, Regatul Ţărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polona, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) şi Republica Bulgaria şi România privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, publicat în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005 ratificat prin Legea nr. 157 din 24 mai 2005, publicată în M. Of.. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[2] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2022, p. 1350.

[3] CJUE C-6/64, Costa c. ENEL, (1964).

[4] Publicat în Jurnalul Oficial nr. l 57/18 februarie 2021.

[5] Publicat în Jurnalul Oficial nr. L 401/12 noiembrie 2021.

[6] Publicat în Jurnalul Oficial nr. L 433 I/23 din 22 dec 2020.

Regulamentul (UE) 2021/240 al Parlamentului European şi al Consiliului din 10 februarie 2021 de instituire a unui Instrument de sprijin tehnic[1] şi de alte acte adoptate la nivelul instituţiilor Uniunii Europene.

Elaborarea acestor reglementări ale instituţiilor Uniunii Europene a fost determinată de consecinţele pe care le-a produs asupra statelor europene Pandemia de Covid-19. S-a resimţit nevoia, astfel cum se menţionează în preambulul acestora, de a se institui sisteme şi mecanisme care să ajute statele să depăşească dificultăţile apărute în toate domeniile, care au fost atrase de criza pe care au traversat-o Europa şi lumea întreagă.

3. Reglementare naţională

În baza reglementărilor adoptate la nivel european a fost adoptat P.N.R.R. – Planul Naţional de Redresare şi Reziliență, care reprezintă un instrument prin care se propune *„atenuarea impactului economic şi social al pandemiei de Covid-19 şi creşterea durabilităţii şi rezilienţei economiilor şi societăţilor statelor membre UE în faţa provocărilor şi oportunităţilor generate de tranziţia verde şi de cea digitală”*[2].

O anumită problemă se pune în ceea ce priveşte validitatea acestui document evocat prin acronimul *PNRR*, în condiţiile în care el nu a fost publicat în Monitorul Oficial. Nu am putut identifica un număr al acestuia care să conţină documentul respectiv, în contextul în care decizii majore, politice şi juridice în România sunt raportate la prevederile acestuia. Este un aspect care se impune a fi clarificat.

Depăşindu-l, arătăm că responsabilitatea în transpunerea în practică a PNRR revine Ministrului Investiţiilor şi Proiectelor Europene, iar alături de acesta, multe alte autorităţi publice centrale, implicit structuri ale acestora, sunt implicate în procesul de punere a aplicare. În acest scop a fost adoptată O.U.G. nr. 124/2021[3] şi, în baza acesteia, H.G. nr. 209/2022[4].

Obiectivele vizate de PNRR influenţează în mod direct şi administraţia publică, devenind componentă a fondului de reglementări pe care aceasta trebuie să-l aplice.

În susţinerea acestei aserţiuni invocăm obiective transpuse în legislaţia adoptată, la nivel european, dar mai ales naţional, cum ar fi **digitalizarea completă a administraţiei**

---

[1] Publicat în Jurnalul Oficial nr. 57 din 18-02-2021.

[2] V.A. Lukacsi, *Rolul Consiliului Consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative în controlul calității actelor normative în contextul reformei prin Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR) și promovării principiilor Agendei pentru o Reglementare Mai Bună,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 295.

[3] Privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursàbile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență; publicată în M. Of. nr. 1178 din 14 decembrie 2021.

[4] H.G. nr. 209/2022 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, publicată în M. Of. nr. 154 din 15 februarie 2022.

fiscale; măsuri menite **să îmbunătăţească procesul de achiziţii publice, să combată corupţia**, care au menirea **să contribuie la îmbunătăţirea calităţii şi a eficacităţii administraţiei publice.**

II. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ

§ 15. Generalităţi privind această categorie de izvoare

Includ anumite surse care, în mod tradiţional, în România şi în majoritatea celorlalte state, nu sunt considerate izvoare de drept. Regimul lor juridic, inclusiv din perspectiva calităţii de izvor de drept, va trebui regândit în viitor, pentru a reflecta importanţa pe care Constituţia şi unele reglementări legale o impun. Astfel, art. 21 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă prevede că *în activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se vor examina* ***practica Curţii Constituţionale în acel domeniu, jurisprudenţa în materie a Curţii Europene a Drepturilor Omului, practica instanţelor judecătoreşti în aplicarea reglementărilor legale în vigoare,*** *precum şi* ***doctrina juridică în materie***[1]. Observăm că toate aceste izvoare nescrise legiuitorul le aşază la baza fundamentării elaborării unui act normativ.

§ 16. Cutuma sau obiceiul

Reprezintă *uzajul care a fost implantat într-o anumită colectivitate şi pe care această colectivitate îl consideră obligatoriu din punct de vedere juridic.*

Obiceiurile, potrivit unor concepţii, au o sferă mai largă decât dreptul, în ele regăsindu-se **germenii organizării juridice a societăţii**[2].

Într-o formulă sintetică, cutuma este dreptul creat de obiceiuri, *„jus moribus constitutum"*[3].

Obiceiul este *sentimentul general admis al caracterului juridic obligatoriu al unui anumit comportament social.* El reprezintă *ceea ce s-a hotărât printr-un tacit consimţământ să fie obligatoriu în sensul legii şi a fost socotit lungă vreme ca obligatoriu, aceasta este norma consuetudinară sau norma izvorâtă din obicei*[4]. Autorul citat consideră că **pentru ca un obicei să fie un izvor de drept se cer două condiţiuni:**

a) să fie îndelungat – *„ longa inveterata diuturna consuetudo";*

b) să fie socotit de toată lumea ca având caracter obligatoriu în sensul legii[5].

Ţara în care obiceiul ocupă un loc important în planul teoriei dreptului este Elveţia.

Aceste două trăsături, practica îndelungată (repetabilitatea) şi caracterul obligatoriu le-a fost adăugată, de unii autori, şi condiţia *caracterului precis al regulii de drept impuse prin repetare*[6].

---

[1] Art. 21 din Legea nr. 24/2000, în forma în care a fost modificată prin pct. 4 al art. I din Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[2] S. Popescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 134-135.

[3] Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Sirey, 1937, Paris, p. 36.

[4] N. Titulescu, *Drept civil,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 22.

[5] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 22.

[6] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 50.

În **Belgia** este recunoscut principiul conform căruia *„obiceiul nu poate prevala asupra unui text formal. El poate acoperi doar lacunele legii pozitive"*[1]. Aşadar, dreptul cutumiar reprezintă o sursă recunoscută de drept, care joacă însă un rol secundar în dreptul administrativ belgian[2].

În **Franţa,** se consideră că obiceiul *„nu poate să joace decât un rol minim"*[3]. Deşi, în principiu, în această ţară dreptul cutumiar este recunoscut ca fiind o sursă a dreptului, el joacă numai un rol subordonat în dreptul administrativ. În **Germania,** dreptul cutumiar este aplicat numai la nivelul autorităţilor locale, însă aplicarea lui depinde de folosirea prelungită şi continuă, ca şi de credinţa acelora care participă că această folosire este legal justificată. În **Italia,** Codul civil enumeră, în art. 1, ierarhia izvoarelor de drept, iar obiceiul ocupă locul trei în această ierarhie, după statutul şi reglementările juridice, ceea ce semnifică faptul că *dreptul cutumiar nu se poate aplica contra legem, ci doar secundum legem şi preater legem.* Şi în **Danemarca** şi **Irlanda,** dreptul cutumiar, ca şi doctrina, respectiv opiniile celor mai competenţi autori de specialitate, sunt considerate surse secundare ale dreptului. În **Olanda** dreptul cutumiar este recunoscut ca un veritabil izvor de drept, însă nu are prea multă relevanţă pentru dreptul administrativ[4].

§ 17. Consacrarea obiceiului ca izvor de drept potrivit Constituţiei României din 1991

Marele jurist şi diplomat Nicolae Titulescu a exprimat, mai bine ca oricine, semnificaţia obiceiului, în dulcele grai interbelic: *„Dreptul care rezultă din obicei are un imens avantagiu: este în permanenţă calat pe trebuinţele momentului. S-a schimbat trebuinţa, se schimbă şi obiceiul. Este drept suplu, maleabil prin excelenţă şi veţi vedea că această necesitate a dreptului de a fi suplu este socotită atât de imperioasă, încât au fost unii autori care au judecat orice transformare a dreptului consuetudinar ca un regres"*[5].

Art. 44 alin. (6) din Constituţie prevede că *„Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului şi asigurarea bunei vecinătăţi, precum şi la respectarea celorlalte sarcini care potrivit legii sau* ***obiceiului,*** *revin proprietarului"* Relevanţă prezintă şi art. 120 alin. (1), care consacră *principiile care guvernează administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale, respectiv* descentralizarea, *autonomia locală şi deconcentrarea serviciilor publice*[6].

---

[1] A. Buttengenbache, *op. cit.,* p. 6.

[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 81.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* 2000, p. 68.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* pp. 69.-81

[5] N. Titulescu, *Drept civil, op. cit.,* p. 22.

[6] Aşa cum se subliniază şi în Tratatul prof. univ. Antonie Iorgovan, *„evoluţia autonomiei locale conduce la apariţia unor reguli cutumiare, fiind vorba, practic, despre recunoaşterea, inclusiv de instanţele judecătoreşti, a caracterului de reguli juridice pentru autorităţile administrative, cât şi pentru cetăţeni, a unor practici administrative".* Astfel, în multe din localităţile ţării, în zilele de sfârşit de săptămână, respectiv sâmbătă şi duminică, deci zile declarate oficial libere, se organizează unele activităţi: târguri, oboare, chiar nunţi etc. Pentru încheierea diverselor tranzacţii sunt necesare acte emise de autorităţile autonomiei locale. Exemplu, pentru vânzarea de produse agricole este nevoie de un act administrativ numit „certificat de producător" care atestă proveniența legală a bunului respectiv. De asemenea, diferite evenimente din viaţa oamenilor, cum ar fi nunţile, se celebrează tot la sfârşitul săptămânii, ceea ce presupune ca măcar primarul şi ofiţerul de stare civilă să fie prezenţi pentru încheierea faptelor şi actelor juridice respective. Să-şi stabilească, în aceste zile, un program de lucru accesibil şi util locuitorilor. Funcţionarul public în culpă va putea fi sancţionat în condiţiile legii. (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 35).

Şi, în sfârşit dar nu în cele din urmă, invocăm art. 1 alin. (3) din Constituţie, în forma rezultată în urma revizuirii, conform căruia *România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic, sunt valori supreme,* ***în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român*** *şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989 şi sunt garantate.* Constatăm că textul face referire la **tradiţiile democratice ale poporului român,** tradiţiile fiind practici cutumiare sădite de-a lungul timpului în comportamentul public al unui popor. Constatăm că **demnitatea omului, libera dezvoltare a personalităţii sale, dreptatea şi pluralismul sunt constituţional garantate,** ceea ce corespunde atât **tradiţiilor democratice,** cât şi **idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989**[1].

Tradiţiile sunt cele care dau identitate unui popor. Dreptul însuşi, cum ne-am mai exprimat, este o simbioză esenţializată de tradiţii. De aceea, considerăm că referirea la *tradiţiile democratice* din forma actuală a art. 1 alin. (3) din Constituţie este una din ideile cele mai inspirate pe care le-a avut legiuitorul constituant derivat[2].

§ 18. Jurisprudenţa

Jurisprudenţa reprezintă „o sinteză calitativă – în sensul cel mai pretenţios şi riguros al acestei sintagme (...) un factor primordial de modelare cotidiană şi inevitabilă a normelor juridice pe relieful social, cumplit de denivelat"[3]. Instanţele judecătoreşti contribuie la procesul de creare şi/sau perfecţionare a unor norme juridice individuale în patru feluri: *„instanţa precizează termenii legii şi îi completează lacunele; ea asigură coerenţa ordinii juridice, eliminând antinomiile; adaptează dreptul la evoluţia faptelor; transformarea unor maxime sau adagii în reguli de drept funcţionale"*[4].

Există state unde **modul de interpretare judecătorească a legii constituie un izvor de drept**[5]. Astfel, doctrina franceză admite că ***„dintre toate cele trei izvoare nescrise ale dreptului, jurisprudenţa, în dreptul administrativ, rămâne singura direct creatoare"***[6].

Printre caracterele dreptului administrativ francez se numără şi acela că este un *drept esenţial jurisprudenţial*[7].

Doctrina franceză actuală apreciază că acest rol al judecătorului de a crea norme de drept îl transformă pe acesta în *jurislator.*

În acelaşi spirit, un alt autor afirmă categoric că *„dreptul administrativ este un drept făcut esenţial de judecător"*[8].

Situaţia nu este însă aceeaşi în toate statele. În **Germania,** instanţele judecătoreşti au avut contribuţii importante în ceea ce priveşte dezvoltarea dreptului administrativ. Curtea Constituţională Federală s-a exprimat chiar în sensul în care *formarea principiilor generale*

---

[1] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 2.

[2] V. Vedinaş, *Tradiţiile, zestrea de nestemate a dreptului românesc,* în RDP nr. 2/2019, pp. 13-15.

[3] I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudenţa şi revirimentul jurisprudenţial, Eseu,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 12.

[4] I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudenţa şi revirimentul jurisprudenţial, Eseu, op. cit.,* p. 38.

[5] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 74.

[6] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 71.

[7] D. A. Tofan, *Drept administrativ. Curs universitar*, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 74.

[8] G. Vedel, P. Delvolvé, *op. cit.,* p. 105.

legale este o sarcină ce aparţine, în mod natural, Înaltelor Curţi[1]. În **Anglia,** dreptul administrativ general poate fi găsit în primul rând în **jurisprudenţa precedentelor**. În virtutea lui *stare decisis,* Curţile inferioare sunt limitate de deciziile luate de Curţile superioare lor, cu aceeaşi jurisdicţie este considerată ca având un rol decisiv pentru dreptul administrativ. Unele din deciziile Consiliului de Stat, respectiv cele date în anularea unor acte administrative, au forţă juridică general obligatorie, se aplică *erga omnes* şi exercită o influenţă considerabilă în dezvoltarea dreptului administrativ. În **Grecia,** principiile fundamentale ale dreptului administrativ au fost desprinse din jurisprudenţa Consiliului de Stat, care, l-a rândul ei, s-a inspirat din jurisprudenţa instituţiei omonime din Franţa. În **Irlanda,** jurisprudenţa este aşezată pe acelaşi plan cu actele Parlamentului din punct de vedere al valorii ei de izvor de drept, în vreme ce dreptul cutumiar şi doctrina sunt considerate izvoare secundare de drept administrativ. Un rol important ocupă şi în **Luxemburg,** unde procedura administrativă este bazată pe „dreptul judecătoresc" (jurisprudenţa). În schimb, în **Portugalia,** jurisprudenţa administrativă nu are aceeaşi semnificaţie de care se bucură în Franţa, iar în **Spania** nu este recunoscută ca o sursă de drept. În **Belgia,** jurisprudenţa, cu precădere aceea care aparţine Consiliului de Stat.[2]

Am putut constata astfel că în Europa există state unde se recunoaşte **jurisprudenţei** caracterul de izvor de drept şi că nimic nu ne împiedică, este chiar necesar, să facem şi noi acest lucru. De altfel, **cum mai putem vorbi despre efectele *inter partes litigantes* ale unei decizii judecătoreşti prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ, de exemplu o hotărâre a Guvernului, o instrucţiune a unui ministru, şi chiar o dispoziţie a unui primar sau o hotărâre a unui consiliu local sau judeţean**?

Legea nr. 554/2004 a tranşat această problemă, prin art. 23 care prevede că *hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt **general obligatorii** şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor sau al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare.* Este vorba, în alţi termeni, de **caracterul de ordine publică al litigiilor de contencios administrativ care au ca obiect acte administrative normative**[3].

În prezent, în România instanţele judecătoreşti de contencios administrativ sunt supuse unei solicitări deosebite, care nu trebuie calificată *„neapărat ca un semn în sensul creşterii abuzurilor autorităţilor publice, ci ca un semn al înţelegerii corecte a rolului acestor instanţe de cei ce se consideră vătămaţi prin actele administrative"*[4].

§ 19. Jurisprudenţa Curţii Constituţionale

Despre Curtea Constituţională se apreciază că reprezintă *„o putere neutră, care se situează în afara şi deasupra separaţiei puterilor în stat. Ea este arbitrul prezervării organizării constituţionale a statului"*[5].

---

[1] *Apud* I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 74.

[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* pp. 74-93. Precizăm că în aceste state Consiliul de Stat reprezintă o instanţă supremă de jurisdicţie administrativă.

[3] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 81.

[4] L. Giurgiu, R. Lazăr, *Rolul instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ în statul de drept,* în RDP ianuarie-iunie 1998, nr. 1, pp. 96-103.

[5] D.C. Dănişor, *Justiţia constituţională ca putere neutră – cazul României,* în RDP nr. 1/2018, p. 29.

Apartenența contenciosului constituțional la dreptul public impune examinarea problematicii efectelor deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională în sensul cel mai larg posibil, mergând până la justificarea opozabilității *erga omnes* a acestor decizii[1].

În activitatea pe care o desfășoară, Curtea Constituțională adoptă **decizii, hotărâri și avize.** În doctrină se apreciază că *„obligativitatea deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale are însă aspecte particulare pentru fiecare din atribuțiile Curții Constituționale în care sunt pronunțate"*[2].

Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, *deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României.*

Caracterul **obligatoriu** al acestor decizii[3] vizează, în primul rând, *înseși completele de judecată ale Curții*[4], *în scopul realizării unei practici unitare și a stabilității ordinii constituționale*[5].

Dar caracterul obligatoriu implică și *celelalte subiecte de drept, ele sunt opozabile erga omnes,* nu *inter partes litigantes precum deciziile instanțelor judiciare.*

O decizie pronunțată de Curtea Constituțională *face corp comun cu legea pe care o vizează, pe care fie o golește de conținut, cu privire la articolul sau articolele pe care le declară neconstituționale, fie îi întărește conținutul, confirmând constituționalitatea legii, în situația respingerii unor excepții de neconstituționalitate.*

Nu este vorba despre autoritatea de lucru judecat, ci *despre obligativitatea hotărârii, după cum a statuat Curtea însăși*[6].

Caracterul obligatoriu față de toate subiectele de drept, *erga omnes,* al deciziilor Curții Constituționale este cel mai pregnant reliefat în cazul deciziilor prin care se admit excepțiile de neconstituționalitate. Însăși legea organică a Curții Constituționale nr. 47/1992, republicată[7], prevede în art. 31 alin. (1) *„Decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în*

---

[1] L. Stângu, C. Doldur, *Controlul concret, „a posteriori", [art. 144 lit. c), actualul art. 146 lit. d) din Constituție],* în RDP nr. 2/2000, p. 41.

[2] M. Andreescu, A. Puran, *Drept constituțional. Teoria generală a statului. Jurisprudență constituțională,* Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 266.

[3] Pentru completări, v. M. Cristea, *Deciziile interpretative ale Plenului Curții Constituționale,* în Dreptul nr. 5/1995, pp. 10-12.

[4] Pentru dezvoltări, v. I. Deleanu, *Justiția Constituțională,* Ed. Lumina Lex, București, 1995, pp. 345-379.

[5] Pentru dezvoltări, a se vedea Camelia Daciana Stoian, „The consequences of not applying mutátis mutándis a decision of the Romanian Constitutional Court", Tribuna Juridică, Editată de Departamentul de Drept al Academiei de Studii Economice București, Volume 6, Issue 1, June 2016, *http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An6v1/11%20Stoian.pdf.*

[6] Decizia nr. 61 din 1 iunie 1993 publicată în M. Of. nr. 158 din 29 iunie 1994. Credem că trebuie pus în discuție și un alt aspect. De exemplu, potrivit prevederilor legii organice a Curții Constituționale, această autoritate de jurisdicție constituțională solicită anumite „puncte de vedere" ale unor instituții sau autorități, despre care se consideră că ar avea un cuvânt de spus într-un litigiu de contencios constituțional. Printre acestea se numără și facultățile de drept sau de specialitate, care sunt consultate să se exprime și în acest fel să ajute Curtea să adopte soluția care corespunde cel mai bine situației date. Aceasta cu atât mai mult cu cât avem în vedere regimul juridic al deciziilor Curții Constituționale, despre care am discutat anterior.

[7] Legea nr. 47/1992 a fost republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010. Legea a mai fost modificată și completată, ulterior republicării, prin O.U.G. nr. 38/2012, respinsă de Parlament prin Legea nr. 138/2013, publicată în M. Of. nr. 369 din 20 iunie 2013.

*vigoare **este definitivă şi obligatorie**"*. În egală măsură, apreciem că nu trebuie ignorate nici deciziile prin care se resping anumite excepţii. Considerentele din astfel de decizii sunt, nu de puţine ori, cel puţin la fel de temeinice precum cele prin care se admit, contribuind la dezvoltarea ştiinţei dreptului administrativ.

Însă, cea mai importantă, *cea mai spectaculară consecinţă a deciziilor Curţii Constituţionale prin care s-au admis excepţii de neconstituţionalitate, o constituie scoaterea din sfera legislaţiei în vigoare a legilor, ordonanţelor sau dispoziţiilor din legi sau ordonanţe constatate, prin aceste decizii, ca fiind neconstituţionale*[1].

Curtea Constituţională are misiunea, la noi şi în oricare altă ţară unde există instituţii similare, să contribuie la *„corijarea"* imperfecţiunilor textelor constituţionale prin interpretările pe care le dă acestora[2], motiv pentru care în literatura occidentală se vorbeşte nu numai despre Constituţie, ci şi despre **blocul constituţionalităţii**[3].

Curtea Constituţională, ca şi Avocatul Poporului, reprezintă instituţii de bază ale unui stat de drept, dacă funcţionarea acestora se realizează cu respectarea principiilor ce guvernează o democraţie modernă[4].

§ 20. Doctrina (literatura de specialitate)

„Ceea ce este opiniunea publică în politică este doctrina în materie de drept", spunea Nicolae Titulescu. *„Autorii, savanţii, profesorii, cu libertatea lor de a scrie, cu putinţa lor de a privi chestiunile dintr-un punct de vedere cât se poate de înalt şi general, sunt fatal aduşi a crea, prin priceperea şi prin talentul lor asupra chestiunilor, opiniuni şi chiar curente de natură a influenţa spiritul acelor chemaţi să aplice legea. Spiritul judecătorilor fiind creat şi alimentat de părerile doctrinare, acestea sunt adevărate izvoare de drept"*[5].

Se cuvine să atragem atenţia, astfel cum am mai făcut-o[6], asupra faptului că **termenul de „doctrină" nu include toate lucrările, studii, articole, monografii sau altele asemenea care apar.** În consens cu cele exprimate deja, *„doctrina reuneşte opiniile emise cu o anumită autoritate"*[7], care să fie *„bazată pe competenţe profesionale certe – mai ales de către membrii lumii academice"*[8].

Acest lucru nu exclude formularea de opinii fundamentate, pertinente, de către autori care nu au neapărat această calificare, care „bat la poarta" unei asemenea deveniri.

---

[1] C. Bulai, *Problema vidului legislativ în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României,* în RDP nr. 2/2000, p. 19.

[2] A. Iorgovan, *Revizuirea Constituţiei şi bicameralismul,* în RDP nr. 1, ianuarie-iunie 2001, p. 23.

[3] P. Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel,* 13e ed., Masson, 1994, pp. 85-86. În opinia autorului citat, blocul de constituţionalitate are următoarea structură: Constituţia propriu-zisă; Preambulul şi Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului; textele de aplicare a Constituţiei; eventualele contribuţii ale cutumei, care ocupă un loc modest în blocul de constituţionalitate; construcţiile constituţionale ale jurisprudenţei, care, spre deosebire de cutumă, joacă un rol determinant în formarea şi dezvoltarea blocului de constituţionalitate.

[4] C. Szekely, *Rolul Curţii Constituţionale a României în raport cu alte autorităţi publice,* în M. Apostolache (coord.) – *Constituţia şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 345.

[5] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 81.

[6] V. Vedinaş, *Tratat teoretic şi practic de drept administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018, vol. I, p. 111.

[7] S. Tănăsescu, *Relaţia Curţii Constituţionale cu doctrina,* în RDP nr. 1/2016, p. 41 şi nota de subsol nr. 3.

[8] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 155.

Şcoala franceză exprimă teza că opinia unui jurist, a unui număr de jurişti, nu are, prin ea însăşi, forţă juridică obligatorie. Însă numeroase reguli pe care legea sau jurisprudenţa le-a transformat în drept pozitiv îşi au originea în lucrările autorilor de drept[1]. Se recunoaşte astfel că autorii principali au avut un rol deosebit în dezvoltarea dreptului public în Franţa. Şi în Germania, *partea generală a dreptului administrativ german este caracterizată de o abordare foarte sistematică, la care studiile academice de drept administrativ au avut o contribuţie considerabilă*[2].

Mergând pe filonul francez de gândire, şi promotorii şcolii belgiene de drept public recunosc că doctrina în dreptul administrativ, ca de altfel şi în alte ramuri de drept, nu are decât *autoritatea argumentului*. Însă este neîndoielnic că autorii prestigioşi, competenţele deosebite în materie, au o influenţă reală în ceea ce priveşte formarea legislaţiei şi jurisprudenţei[3]. În **Irlanda,** cum am mai spus deja, *opiniile celor mai competenţi autori de specialitate, alături de dreptul cutumiar, constituie surse secundare ale dreptului administrativ.*

După cum se exprimă reputaţi autori francezi, sarcina doctrinei, cu precădere în dreptul administrativ francez, care nu este codificat şi este în mare măsură jurisprudenţial, consistă, pe de o parte, în **a organiza** acest drept de o manieră sistematică, degajând principiile care inspiră soluţiile legislative şi jurisprudenţiale, iar pe de altă parte, **în a face cunoscut,** dreptul astfel organizat, prin lucrări, articole etc. Ea mai constă şi în **a judeca, a evalua acest drept,** din punctul de vedere al adecvării sale la scopul social pe care urmăreşte să-l realizeze, al conformităţii sale cu justiţia, pregătind calea reformelor care urmează să se înfăptuiască.

În această triplă calitate, doctrina îndeplineşte un rol de neînlocuit[4]. Rolul doctrinei este acela de a servi adeseori interesele publice majore, aşa cum a făcut-o, de exemplu, în secolul al XVIII-lea, prin fundamentarea teoriei separaţiei puterilor în stat[5].

---

[1] J. Rivero, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif*, EDCE, nr. 9, p. 27.

[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 75. Autorul citează numele unor mari autori germani, creatori de şcoală în dreptul public din această ţară, printre care se regăsesc O. Mayer, W. Jellinek şi E. Forsthoff.

[3] A. Buttgenbach, *op. cit.,* p. 25; D. Apostol Tofan, *op. cit.,* p. 70.

[4] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 69.

[5] G. Vrabie, *Ideea de separaţie şi trinitatea puterilor azi,* în RDP nr. 1/2011, p. 17.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, prevederile referitoare la izvoarele scrise şi izvoarele nescrise ale dreptului administrativ.

2. Identificaţi, în Codul administrativ, prevederile referitoare la izvoarele scrise şi izvoarele nescrise ale dreptului administrativ.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Spre deosebire de alte ramuri ale dreptului, pentru dreptul administrativ constituie izvoare ale sale doar izvoarele formale;

b) izvoarele formale, alături de cele materiale, sunt considerate izvoare ale dreptului administrativ.

2. a) Sfera izvoarelor formale nescrise ale dreptului administrativ include cutuma sau obiceiul şi jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti;

b) sfera izvoarelor formale nescrise ale dreptului administrativ include cutuma sau obiceiul, jurisprudenţa şi doctrina de specialitate.

3. a) Condiţiile care trebuie îndeplinite de o normă cutumiară pentru a reprezenta izvor de drept sunt practica îndelungată sau sentimentul unanim al caracterului obligatoriu;

b) pentru ca obiceiul să poată fi izvor de drept, este necesar ca legea să-i recunoască expres o asemenea calitate.

4. a) Legile constituţionale sunt cele prin care se modifică Constituţia;

b) legile constituţionale sunt cele prin care se reglementează materiile rezervate expres de Constituţie.

5. a) Prevederile privind caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român constituie limite de revizuire a Constituţiei;

b) prevederile privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi constituie limite de revizuire a Constituţiei.

6. a) Legea organică intervine exclusiv în domeniile expres prevăzute de Constituţie în art. 73;

b) Constituţia nu prevede domeniile care fac obiect de reglementare al legii organice.

7. a) Legea ordinară se adoptă cu majoritatea membrilor prezenţi din fiecare Cameră a Parlamentului;

b) legea ordinară se adoptă cu majoritatea membrilor fiecărei Camere a Parlamentului.

8. a) Legea organică se adoptă prin consens;
b) legea organică se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi ai fiecărei Camere a Parlamentului.

9. a) Legea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial;
b) legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

10. a) Legea dispune numai pentru viitor;
b) legea dispune pentru viitor, dar şi pentru trecut, numai în cazul legilor penale şi contravenţionale mai favorabile.

11. a) Legile organice şi ordinare reprezintă izvoare ale dreptului administrativ, atunci când în ele se reglementează domenii ce aparţin ramurii de drept administrativ;
b) legile organice şi ordinare reprezintă izvoare ale dreptului administrativ, indiferent de domeniile pe care le reglementează.

12. a) Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe;
b) Guvernul adoptă decizii, circulare şi regulamente.

13. a) Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor;
b) hotărârile Guvernului se adoptă în orice situaţie în care interesul public naţional o impune.

14. a) Ordonanţele simple se adoptă pentru organizarea executării legilor;
b) ordonanţele simple se adoptă în situaţii extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată.

15. a) Hotărârile cu caracter militar adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al României, dar se comunică, în mod obligatoriu şi instituţiilor interesate;
b) hotărârile cu caracter militar adoptate de Guvern se comunică numai instituţiilor interesate.

1. a) Ordonanţele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru şi se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare;
b) ordonanţele adoptate de Guvern se semnează numai de primul-ministru.

17. a) Ordonanţele obişnuite, date în baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament, reglementează domenii care nu fac obiectul legii organice;
b) ordonanţele obişnuite, date în baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament, reglementează domenii care fac obiectul legii organice.

18. a) Ordonanţa de urgenţă intervine în situaţii extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul fiind obligat să intervină fără nicio motivaţie;

b) ordonanţa de urgenţă intervine în situaţii extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, însă Guvernul având obligaţia să motiveze urgenţa în conţinutul ordonanţei.

19. a) În exercitarea atribuţiilor sale, prefectul emite decizii şi norme cu caracter intern;
b) în exercitarea atribuţiilor sale, prefectul emite ordine cu caracter normativ şi individual.

20. a) Hotărârile consiliului judeţean se semnează de preşedintele acestuia;
b) hotărârile consiliului judeţean se semnează de preşedintele acestuia şi se contrasemnează pentru legalitate de către prefect şi secretarul general al judeţului.

21. a) Consiliul local adoptă hotărâri cu caracter normativ şi individual;
b) consiliul local adoptă hotărâri care pot avea exclusiv caracter normativ.

22. a) Tratatul internaţional ratificat de Parlament face parte din dreptul intern;
b) legea de ratificare a unui tratat internaţional face parte din dreptul intern.

23. a) În situaţia în care există neconcordanţă între legile interne şi reglementările internaţionale la care România este parte, în materia drepturilor omului, se aplică reglementările internaţionale în materia drepturilor omului, chiar dacă Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile;
b) în situaţia în care există neconcordanţă între legile interne şi reglementările internaţionale la care România este parte, în materia drepturilor omului, se aplică reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile decât reglementările internaţionale.

CAPITOLUL V

NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV

§ 1. Consideraţii generale

În orice stat, sistemul de drept este format din reguli încorporate în norme, prin intermediul cărora societatea caută să creeze posibilitatea de a se apăra împotriva acelora care aduc atingere integrităţii sale, normelor pe care ea le-a instituit[1].

Dreptul este o ordine normativă a comportamentului uman, adică un sistem de norme care reglează comportamentul uman[2]. Administraţia publică, plasată la joncţiunea dintre puterea politică şi societatea alcătuită din colectivităţi umane mai extinse sau mai restrânse, constituie *„un subsistem social prin care se asigură executarea voinţei politice transpusă în norme de drept"*[3].

Norma juridică reprezintă o regulă de conduită instituită de puterea publică sau recunoscută de aceasta, a cărei respectare este asigurată, la nevoie, prin forţa coercitivă a statului[4].

Normele de drept administrativ sunt definite a reprezenta *„acele norme ce reglementează raporturile sociale care apar între autorităţile administraţiei publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea şi particulari"*[5].

§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ

Ipoteza reprezintă primul element al structurii acesteia şi ea poate să facă referire la:

a) împrejurările, condiţiile, situaţiile în care se aplică norma juridică (art. 2 din Legea nr. 60/1991);

b) subiectele de drept, persoane fizice sau juridice, care cad sub incidenţa normei (art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ);

c) definiţii sau semnificaţia unor termeni (art. 5 C. adm.);

d) principii [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale[6], titlul III al părţii I C. adm.];

Ipoteza normei de drept administrativ este foarte dezvoltată, această situaţie fiind determinată de specificul administraţiei, de a pune în practică marile comandamente politice, de a se adapta la situaţiile variate, numeroase, în continuă schimbare.

---

[1] M. Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application spéciale dans le droit international public,* articol apărut în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, București, 2004, p. 305.

[2] H. Kelsen, *Doctrina pură a dreptului,* Ed. Humanitas, București, 2000, p. 17.

[3] E. Bălan, *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde și practici de bună administrare,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, p. 16.

[4] M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 136.

[5] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 54.

[6] Publicată în M. Of. nr. 391 din 23 mai 2016.

În doctrină sunt recunoscute două categorii de situaţii:

a) când legea impune cu precizie administraţiei un anumit comportament, îi „dictează" ce anume trebuie să facă, iar aceasta trebuie să se supună întocmai, fiind vorba de *„competenţă legată"*, ipoteza are **caracter absolut determinat**.

Curtea Constituţională a statuat în sensul că *„(...) având în vedere că întreaga procedură se desfăşoară în condiţiile în care competenţa discreţionară/marja de apreciere a ministrului justiţiei – ministru care joacă un rol central în cadrul procedurii – este minimă, competenţa discreţionară/marja de apreciere a Preşedintelui nu poate fi recunoscută în niciun fel. Prin urmare,* ***Preşedintele României are doar o competenţă legată în cadrul acestei proceduri,*** *limitată la verificarea condiţiilor de legalitate a procedurii* (subl. ns.)*"*[1].

În doctrina franceză, competenţa legată este calificată ca fiind situaţia când administraţia este ţinută, pe de o parte, să acţioneze, iar pe de altă parte, este obligată să acţioneze într-un sens determinat, fără posibilitatea de a alege[2];

b) când legea se mulţumeşte să creeze cadrul general şi lasă posibilitatea agentului să aprecieze, în funcţie de circumstanţe, dacă va face sau nu ceea ce ea consacră în termeni generici. Se exemplifică, sugestiv, cu situaţia unui juriu, care are deplină libertate să decidă o anumită selecţie. Această libertate de apreciere constituie ceea ce se cheamă *putere discreţionară a administraţiei publice.*

În situaţia în care ipoteza nu este precis conturată, lăsând posibilitatea administraţiei să *„cântărească"*, să *„aleagă* sau *decidă"*, ne aflăm în prezenţa **ipotezei relativ determinate**.

§ 3. Dispoziţia normei de drept administrativ

Este acea parte a normei juridice care conţine conduita care trebuie urmată în prezenţa ipotezei date[3]. Dispoziţia normei juridice, în general, reprezintă *„miezul normei juridice"*[4].

Cum administraţia publică se desfăşoară în regim de putere publică şi are ca scop realizarea unui bine de ordin general, a binelui public, este lesne de înţeles că dispoziţia normei de drept administrativ va fi, de regulă, imperativă, categorică, impunând o anumită prestaţie sau interzicând o anumită activitate.

Sunt recunoscute trei categorii de dispoziţii, care se regăsesc într-un mod specific şi în sfera acestui tip de normă juridică:

a) *dispoziţii onerative sau imperativ*, prin care se impune o anumită conduită subiectului de drept;

b) *dispoziţii prohibitive*, prin care se interzice o anumită conduită subiectului de drept;

c) *dispoziţii permisive* atunci când se prevede o anumită acţiune, lăsându-se la alegerea subiectului de drept dacă va face sau nu ceea ce norma îi permite, dar nu-l obligă.

Această clasificare a dispoziţiei normei de drept administrativ nu trebuie privită în mod dogmatic, în sensul că un izvor de drept va conţine numai dispoziţii onerative, prohibitive

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 358/2018, par. 102. Ea a avut ca obiect un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte, care viza revocarea din funcție a unui șef al unei structuri din cadrul Ministerului Public.

[2] J. M. Deviller, *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 6ème édition, 1999, p. 277.

[3] M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului, op. cit.,* p. 141.

[4] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami, București, 1994, p. 154.

sau permisive. În general, în mod concret, un izvor de drept poate conţine dispoziţii de toate categoriile.

La fel ca ipoteza, şi dispoziţia normei de drept administrativ poate fi *absolut determinată* sau *relativ determinată*[1].

§ 4. Sancţiunea normei de drept administrativ

În teoria dreptului, conceptul de ***sancţiune*** este analizat din două puncte de vedere: în *sens larg*, prin sancţiune se înţelege orice măsură de natură să asigure respectul regulii de drept, fie prin a împiedica violarea normei (sancţiune preventivă), fie prin a reprima această violare (sancţiune represivă); în *sens restrâns*, prin sancţiune se înţelege orice măsură de represiune împotriva violării regulilor de drept[2].

Ca şi sancţiunea normei juridice, în sens restrâns, sancţiunea normei de drept administrativ reprezintă consecinţele ce urmează a se produce în cazul nerespectării dispoziţiei normei juridice. Aceste consecinţe nu presupun întotdeauna intervenţia forţei de constrângere statală. De aceea se impune a se face „o distincţie între sancţiune ca element al structurii logico-juridice" şi „sancţiune ca element al răspunderii juridice", mai exact „al răspunderilor juridice în dreptul administrativ".

Se cuvine să subliniem faptul că norma nu trebuie respectată sau dusă la îndeplinire numai de teama forţei de constrângere a statului. Ea trebuie respectată şi dintr-un spirit de responsabilitate, din conştiinţa că aşa trebuie făcut, că aceasta este conduita care trebuie urmată. Eugeniu Speranţia arată că atunci când doar frica de pedeapsă constituie temei al aplicării legilor, în viaţa socială apare un flux şi un reflux, după următoarea schemă logică: când creşte frecvenţa pedepsei, creşte frica; când creşte frica, creşte respectul legii; când creşte respectul legii, scade frecvenţa pedepsei; când scade frecvenţa pedepsei, scade frica; când scade frica, scade respectul legii[3].

Considerăm, din raţiuni didactice, că operaţia de identificare a tipurilor de sancţiuni trebuie să se fundamenteze pe existenţa unor criterii care le generează.

I. Un prim criteriu, l-ar reprezenta **obiectul** la care se referă, astfel încât distingem următoarele tipuri:

a) sancţiuni cu privire la *acte juridice* (anulări, suspendări etc.);

b) sancţiuni cu privire la *persoane, instituţii, autorităţi publice* (amendă, avertisment, suspendarea din funcţie, reducerea salariului într-un anumit procent);

c) sancţiuni cu privire la *bunuri* (demolarea unei construcţii ilegale, confiscarea);

d) sancţiuni *mixte* (destituirea unui funcţionar public şi anularea actului la a cărui emitere acesta a contribuit).

II. Din punct de vedere al **temeiului obiectiv**, identificăm:

a) sancţiuni *administrativ-disciplinare* (intervin în cazul săvârşirii ilicitului administrativ propriu-zis, sub forma unei abateri administrative);

b) sancţiuni *administrativ-contravenţionale* (intervin în cazul săvârşirii ilicitului contravenţional);

---

[1] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. a 5-a, p. 57.

[2] M. Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application spéciale dans le droit international public,* articol apărut în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 291.

[3] Citat după N. Popa, *op. cit.*, p. 158.

c) sancţiuni *administrativ-patrimoniale* (atunci când s-a săvârşit o faptă cauzatoare de prejudicii materiale şi morale)[1].

§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ

Această problemă este analizată din unghiuri diferite de autorii contemporani[2], regăsind criterii comune sau criterii care diferenţiază concepţiile diferiţilor autori.

1. Un prim criteriu îl reprezintă *obiectul de reglementare*, putând fi identificate:

a) norme de *drept material*, care vizează drepturile şi obligaţiile corelative ale autorităţilor administraţiei publice sau agenţilor autorizaţi implicaţi în activitatea administrativă;

b) norme de *drept procedural (procesual)* al căror obiect îl reprezintă procedura de concretizare a activităţii administrative[3].

2. Din punct de vedere al *caracterului normelor*, identificăm:

a) *norme imperative* – care impun subiectelor de drept anumite obligaţii, prin care:

– fie se impune subiectului să facă ceva, caz în care ne aflăm în prezenţa normelor onerative[4];

– fie se interzice subiectului să facă un anumit lucru, caz în care ne aflăm în prezenţa normei prohibitive, care interzice o anumită conduită;

b) *norme permisive* – care prevăd pentru subiectul de drept posibilitatea de a avea o anumită conduită, de a uza de anumite drepturi, fără însă să-i impună acest lucru[5].

3. Din punct de vedere al *întinderii sferei lor de aplicare*, identificăm:

a) norme cu *caracter general*, care se aplică tuturor organelor administraţiei publice sau unei sfere mari de organe, cum este, de exemplu Codul administrativ;

b) *norme speciale*, care se referă la un organ determinat, de exemplu, Legea nr. 360/2002 privind Statutul poliţistului[6].

4) Din punct de vedere al **izvoarelor de drept** care le consacră, identificăm:

a) norme cuprinse în Constituţie;

b) norme cuprinse în legi organice şi ordinare;

c) norme cuprinse în ordonanţe ale Guvernului, simple sau de urgenţă;

d) norme cuprinse în hotărâri ale Guvernului şi acte ale autorităţilor centrale de specialitate;

e) norme cuprinse în acte ale autorităţilor autonome locale etc.

---

[1] Pentru o altă perspectivă de clasificare, v. A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 148; D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, pp. 59-60.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 28-29; A. Negoiță, *op. cit.,* pp. 31-37; V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All, București, 1996, pp. 34-35; M. Preda, *op. cit.,* p. 41.

[3] Ș. Balacciu, *Necesitatea existenței procedurii administrative,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 387-391.

[4] Cuvântul derivă din *onus-oneris,* care înseamnă sarcină.

[5] R. Stancu, *op. cit.,* p. 72.

[6] Publicată în M. Of. nr. 440 din 24 iunie 2002.

§ 6. Codificarea normelor de drept administrativ. Interesul şi actualitatea problemei

Dificultatea şi riscurile codificării

Recunoscând dificultăţile procesului de codificare a dreptului administrativ, doctrina nu a abandonat niciodată această problemă. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în ultimele decenii, multe state precum Germania, Grecia, Polonia, şi-au elaborat coduri în domeniul administrativ, mai exact al procedurii administrative.

În ceea ce ne priveşte, *„am fost şi rămânem susţinători ai Codului administrativ. Am dorit, în acest fel, să ajutăm să se împlinească unul din visurile cu care a coborât în pământ, regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan. Sau cu care s-a înălţat la ceruri (...)"*[1].

Codificarea juridică reprezintă chintesenţa sistematizării dreptului, codurile constituind, pentru cele mai multe ramuri de drept, dreptul comun în materie[2]. Ea are rolul de a întări securitatea juridică, *realizând o sinteză a regulilor în vigoare şi permiţând desprinderea regulilor aplicabile.* De aici, obiectivul pe care şi-l asumă, care e acela de clarificare şi ordonare a regulilor aplicabile cetăţenilor, suprimarea contradicţiilor şi a dispoziţiilor neaplicate, caduce sau abrogate în mod implicit prin texte posterioare[3].

Sub aspectul modului în care se realizează, codificarea reprezintă un proces complex, deoarece *„ea presupune topirea într-un creuzet a actelor normative concentrate în scopul de a se naşte un altul care să le exprime, pe plan funcţional, pe toate, cu aceeaşi eficienţă juridică"*[4].

Ideea de codificare a dreptului administrativ nu este nouă, ea făcându-se simţită încă din perioada interbelică[5]. În România, în această perioadă, problema codificării a fost privită cu extrem de multă reticenţă, marii autori susţinând că nu este sustenabilă soluţia codificării normelor administrative datorită diversităţii, varietăţii şi dinamicii legislative din acea perioadă[6], cu care ne confruntăm, de altfel, şi în zilele noastre.[7] În prezent există state cu practici administrative puternice, consolidate, cu doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă avansate, care reprezintă şi pentru România un reper, unde nu s-a realizat încă o codificare a

---

[1] V. Vedinaș, *Despre Cod, codificare și administrație,* prefață la ed. a 2-a a lucrării *Codul administrativ. O.U.G. nr. 57/2019, actualizată, cu index,* Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 5.

[2] I. Santai, *Codificarea administrativă, cerință a statului de drept și a integrării europene a României,* în RDP nr. 1/2003, p. 58.

[3] S. Ionescu, *Scurte considerații privind codificarea normelor privind administrația publică* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 11.

[4] T. Mrejeru, *Tehnică legislativă,* Ed. Academiei R.S.R., București, 1979, pp. 198-199.

[5] E. Bălan, *Codificarea administrativă și calitatea reglementării. Urgență vs. securitate juridică,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 34.

[6] D. Apostol Tofan, *Codificarea procedurii administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer București, 2016, p. 40.

[7] Cu toate acestea, în anul 1930 a apărut o lucrare elaborată de P. Negulescu, R. Boilă și Gh. Alexianu, denumită „Codul administrativ adnotat", în care a fost reunită legislația administrativă relevantă, dar au realizat și un comentariu al acesteia. În realitate, era vorba despre un „codex", care reunea acte normative apărute în 1929, cum ar fi Legea contabilității publice, cea a unificării legislative și a funcționării ministerelor.

dreptului administrativ. Ceea ce este denumit prin sintagma *„cod administrativ"* este, în realitate, o culegere de acte normative aplicabile administrației publice, realizate la inițiativa *„cutărui sau cutărui editor"*, cum se exprimă profesorul Georges Vedel[1]. În ierarhia sistemului actelor administrative, codul are forță juridică a unei legi, neputând fi însă conceput ca o lege obișnuită: el trebuie să reflecte structura internă a ramurii de drept respective[2].

În Europa, problema codificării dreptului administrativ a fost tranșată în patru moduri: a) prin adoptarea de **codexuri** privind administrația[3]; b) prin adoptarea de **coduri sectoriale**, cum ar fi pentru funcția publică, contractele publice[4]; c) **coduri de procedură generală** și/sau ale justiției[5]; d) **coduri administrative**, care, în forma specifică nu a fost încă adoptat, până la această dată, în vreun alt stat decât România[6].

Operațiunea de codificare într-un domeniu este complexă, dar plină de roade. Ca lucrare de referință este și va rămâne Codul civil francez, despre care Napoleon mărturisea pe insula Sfânta Elena: *„Am câștigat 40 de bătălii, dar asta nu înseamnă nimic, Waterloo va șterge amintirea tuturor victoriilor mele;* ***gloria mea veșnică, însă, va fi Codul civil"***[7].

Dificultățile pe care le ridică o eventuală codificare a dreptului administrativ au fost susținute de diferiți autori[8], și ele ar consta în:

a) diversitatea și caracterul eterogen al materiilor care constituie obiect de reglementare al acestei ramuri de drept, care *„acoperă un evantai tematic și instituțional foarte variat și foarte eterogen (...)"*[9];

b) numărul mare de autorități publice competente să edicteze reguli administrative;

c) multitudinea textelor care reglementează activitatea administrației;

d) specificul principalei materii care constituie obiect de reglementare al acestuia, administrația publică, aflată într-o continuă schimbare, transformare, pentru a putea să facă față situațiilor în continuă devenire.

---

[1] Code administratif – mise à jour au 1er juillet 2000, incluant le Code de la Justice administrative adnoté, Dalloz, Textes, jurisprudence, adnotations.

[2] L. Vișan, D. I. Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 55-56.

[3] Exemplu: în Luxemburg, Spania.

[4] Exemplu: în Bulgaria – Actul serviciilor publice și al concesiunilor; Italia – Codul achizițiilor.

[5] Exemplu: în Grecia, Franța, Austria, Germania și Estonia.

[6] Pentru dezvoltare, a se vedea M. Cărăușan, I. Alexandru, *Considerații asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ*, în Dreptul nr. 12/2016, pp. 132-133.

[7] De altfel, Napoleon a stăruit el însuși în redactarea unor texte ale Codului civil, și avem în vedere adopția și divorțul prin consimțământ mutual, dat fiind faptul că el nu avea copii cu Josephina de Beaurharmais și cum îi trebuia un moștenitor, se gândea pe atunci să adopte unul, sau să se despartă de Josephina, lucru pe care l-a făcut mai târziu, căsătorindu-se cu Maria-Luiza și având un fiu, pe Regele Romei. De aceea, el a fost nevoit să-și menajeze aceste două posibilități din vreme (N. Titulescu, *op. cit.*, p. 41).

[8] Cu privire la pericolul unei codificări în dreptul administrativ, v. Letourneur, *Quelques réflexions sur la codifications du droit administratif,* Mélanges Juillot de la Marandiera, 1964, p. 276.

[9] C. Clipa, *Ce ar putea și ce ar trebui să clarifice un bun cod administrativ? (Codificare și fundamente ideologice în dreptul administrativ),* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 48.

Pornind de la aceste dificultăţi, se şi opinează în sensul existenţei unui pericol pe care l-ar atrage codificarea în dreptul administrativ, deoarece *«un cod devine repede o „biblie" în care administraţia crede şi de la care nu se mai abate»*[1].

§ 7. Avantajele codificării. Realităţi şi perspective

Una dintre calităţile pe care trebuie să le îndeplinească orice cod este unitatea de concepţie, care obligă pe toţi autorii unui act normativ de o asemenea importanţă să aibă capacitatea de a depăşi disensiunile, diferenţele de concepţie, pentru a putea să contribuie la elaborarea unei opere legislative unitare. În ciuda tuturor dificultăţilor şi riscurilor, ne raliem la părerea conform căreia *„o administraţie publică modernă, într-un stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme şi garantate, nu poate fi decât o administraţie transparentă, iar transparenţa nu este de conceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea. Statul de drept nu înseamnă pluralitate de proceduri administrative, dimpotrivă, reguli pe cât posibil identice şi când este vorba de colectorul de taxe şi când este vorba de Guvern (...)"*[2]. Cum am mai arătat, am rămas printre „optimiştii" şi „militanţii" pentru elaborarea celor două Coduri administrative, de drept substanţial şi de drept procesual, ceea ce a făcut să urmăm, cum mărturiseam într-un studiu[3], toate etapele pe care le-a parcurs naşterea, deloc uşoară, a Codului administrativ şi, în prezent, a celui de procedură administrativă. Spunem „în prezent", deoarece la data la care elaborăm această nouă ediţie a cursului nostru se află în fază de transparenţă proiectul Codului, asumat de către ministerul de specialitate (Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice şi Administraţiei – MDLPA), care îl derulează în cadrul Proiectului SIPOCA 59 în colaborare cu Asociaţia Transparency International, cu implicarea unui grup de specialişti dintre care se enumerăm pe colega noastră Dana Tofan, Dacian Dragoş, Bogdan Dima, subsemnata şi alţii. Nutrim nădejdea că şi acest proiect va deveni realitate, astfel încât România să-şi completeze arhitectura normativă aplicabilă administraţiei.

§ 8. Perspective

Codificarea legislaţiei din domeniul administraţiei publice, a reprezentat o preocupare constantă atât la nivelul Guvernului României, cât şi la nivelul specialiştilor în drept administrativ.

Cu privire la succesiunea în adoptare a celor două Coduri, în doctrină s-a exprimat teza conform căreia ar trebui să se adopte mai întâi Codul de procedură administrativă şi abia apoi cel administrativ[4].

---

[1] A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif,* Maison Fernard Larcier, 1959, p. 17 şi urm.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 148.

[3] V. Vedinaş, *Codul administrativ, un vis din ce în ce mai aproape de a deveni realitate,* în RDP nr. 1/2018, p. 17.

[4] I. Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!,* în RDP nr. 2/2016, pp. 15-18.

În ceea ce priveşte conţinutul celor două coduri, apreciem şi noi[1] că primul trebuie să cuprindă reglementări **la nivel procedural**, de lucru, al autorităţilor administrative, iar cel de-al doilea trebuie să cuprindă reglementări cu privire la modul cum se organizează şi funcţionează, **la nivel organic**, administraţia publică[2].

În consens şi cu alţi autori[3], nu putem împărtăşi concepţia exprimată de specialiştii în drept civil conform căreia actualul Cod civil este *„(...) un cod de drept comun nu numai pentru materiile private, ci şi pentru cele publice"*[4]. Codul civil trebuie să reprezinte o *„Constituţie a dreptului privat"*, în egală măsură în care Codul administrativ reprezintă o **veritabilă lege fundamentală pentru dreptul public**. Opinăm şi noi în sensul că *«(...) se impune promovarea rolului Codului administrativ de ghid călăuzitor, de „constituţie administrativă". Acesta urmează a stabili normele şi instituţiile fundamentale pentru administraţia publică şi conţinutul acestora, asigurând un veritabil „dicţionar administrativ" pe baza căruia se vor fundamenta conceptele care să permită o explicare raţională şi unitară, coerentă a instituţiilor dreptului administrativ»*[5].

Codul administrativ, constituit din **zece părţi,** cuprinde multe elemente de noutate, pe care le vom analiza în contextul instituţiilor pe care le reglementează. Anticipăm dintre acestea, reglementarea, pentru prima dată, **a regimului domeniului privat al statului şi al unităţii administrativ-teritoriale**, alături de cel al **proprietăţii publice**, care face obiect de reglementare şi a Codului civil, fără ca aceasta să acopere întreaga problematică; **consacrarea celor trei forme de răspundere specifice dreptului administrativ, serviciul public** şi **personalul contractual din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice.**

§ 9. Codificarea procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene

În anul 2009 a fost înfiinţată Reţeaua de cercetare privind dreptul administrativ al Uniunii Europene – ReNEUAL[6]. Obiectivele ReNEUAL vizează *„dezvoltarea unei mai bune înţelegeri a dreptului public al Uniunii Europene ca un domeniu care să garanteze că valorile constituţionale ale UE sunt prezente şi respectate în toate cazurile de exercitare a autorităţii publice"*[7].

În contextul acestor obiective a fost elaborat proiectul Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, care *„urmăreşte să asigure transpunerea valorilor constituţionale ale Uniunii Europene în reglementarea procedurii administrative referitoare la implementarea nonlegislativă a legislaţiei şi politicii Uniunii"*[8]. Proiectul este conceput în

---

[1] În acelaşi sens O. Podaru, *Noul Cod administrativ între detalii şi ansamblu. Câteva idei* în Dreptul nr. 12/2016, p. 112.

[2] Cu privire la conţinutul viitorului cod de procedură administrativă, a se vedea D.A. Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a 5-a, pp. 72-74.

[3] E. Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României,* în RDP nr. 2/2016, p. 24.

[4] M. Nicolae, *Noul Cod civil şi drepturile speciale,* în volumul *Reforma statală prin prisma noilor coduri juridice,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 9-37.

[5] E. Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României, art. cit.,* p. 25.

[6] ReNEUAL s-a creat la iniţiativa profesorilor Herwig C.H. Hofmann, Jean-Peter Schneider şi este coordonată de profesorul Jacques Ziller şi reuneşte peste 100 de membri, experţi şi practicieni activi în domeniul Uniunii Europene şi al dreptului comparat.

[7] H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoş, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 5.

[8] H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoş, *Codul ReNEUAL..., op. cit.,* p. 13.

şase părţi, denumite „cărţi", în care sunt cuprinse, în succesiune: *dispoziţii generale; elaborarea reglementărilor administrative; procedura de adoptare a deciziilor individuale; contracte; asistenţă mutuală; gestiunea informaţiilor administrative.* După cum se menţionează în Cartea I privind *dispoziţii generale,* structura proiectului de Cod european în cele şase cărţi a fost astfel concepută *„...pentru a consolida principiile generale ale dreptului Uniunii Europene şi de a identifica cele mai bune practici în diferitele politici sectoriale, determinate în urma unei cercetări comparative"*[1], cu scopul *de a îmbunătăţi punerea în aplicare a legislaţiei UE în ansamblul său*[2]. În aceeaşi parte întâi se menţionează faptul că forma Codului a fost concepută *„...pentru o eventuală adoptare a acestuia ca un Regulament al Uniunii Europene – ca o bază legală* de lege lata *şi* de lege ferenda*, astfel cum este indicat în secţiunea IV din această introducere"*[3].

[1] A se vedea Cartea I, Dispoziţii generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 2.
[2] A se vedea Cartea I, Dispoziţii generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 1.
[3] A se vedea Cartea I, Dispoziţii generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 8.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie şi în alte acte normative, categorii de norme imperative, prohibite şi permisive.

2. Identificaţi, în diferite acte normative, elemente ale structurii logico-juridice ale normei de drept administrativ.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Norma de drept administrativ are o structură dihotomică, fiind formată din ipoteză şi dispoziţie;

b) norma de drept administrativ are o structură trihotomică, fiind formată din ipoteză, dispoziţie şi sancţiune.

2. a) Ipoteza normelor de drept administrativ poate avea numai caracter absolut determinat;

b) Ipoteza normelor de drept administrativ poate avea atât caracter absolut determinat, cât şi caracter relativ determinat.

3. a) Normele imperative sunt acele norme prin care se recomandă subiectului de drept o anumită conduită;

b) normele imperative sunt acele norme prin care se propune subiectului de drept o anumită conduită.

4. a) Norma prohibitivă este acea normă prin care se interzice subiectului de drept o anumită conduită;

b) norma prohibitivă este acea normă prin care se recomandă subiectului de drept o anumită conduită.

CAPITOLUL VI

RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

I. Definiţia raportului de drept administrativ

§ 1. Definiţia raportului de drept administrativ

Raportul de drept administrativ, ca orice raport juridic, reprezintă *o relaţie socială care a căzut sub incidenţa unei norme de drept,* cu precizarea că *relaţiile sociale pe care le conţine apar în sfera de realizare a administraţiei publice şi sunt supuse normelor dreptului administrativ.*

Teoreticienii dreptului îl definesc ca reprezentând *o relaţie socială reglementată de norma juridică, între subiecte de drept care apar ca titulare de drepturi subiective şi obligaţii juridice corelative, relaţie susceptibilă de a fi apărată, pe cale statală, prin constrângere*[1].

O dispută interesantă a fost generată de părerile diferite în ceea ce priveşte momentul naşterii raportului juridic. S-au conturat două mari curente de opinii.

Primul dintre ele, susţinut cu prioritate de specialiştii în teoria dreptului[2], este adeptul tezei că *raportul juridic ia naştere numai după ce a intervenit un fapt juridic, generator de efecte juridice.*

Cel de-al doilea susţine că *pentru naşterea raportului juridic nu este nevoie să intervină un anumit act omenesc, că de fapt raportul se naşte chiar din normă, direct şi fără nicio mijlocire.* Acest curent este susţinut în special de penalişti şi teoreticienii dreptului administrativ.

Pornind pe acest filon de gândire, se teoretizează două categorii de raporturi: **raporturi de cooperare (conformare),** care durează cât *norma de drept este respectată*; **raporturi de conflict,** când această normă s-a încălcat *şi statul intervine cu forţa lui de coerciţie.*

Soluţia[3] la care achiesăm este aceea că raporturile juridice de drept administrativ sunt acele *relaţii sociale care au fost reglementate în mod direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, de normele dreptului administrativ*[4]. Ele includ acele raporturi în care autorităţile administraţiei publice înfăptuiesc puterea executivă, fiind purtătoare ale autorităţii publice[5].

În conformitate cu constantele exprimate în doctrină[6], orice raport juridic, şi cel de drept administrativ, este format din *subiecte, obiect* şi *conţinut.* **Subiectele** raporturilor de drept administrativ se particularizează prin aceea că unul dintre acestea este, obligatoriu, o *autoritate publică,* astfel cum este ea definită de art. 2 alin. (1) lit. b) a Legii nr. 554/2004

---

[1] M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului, op. cit.*, 2020, p. 295.
[2] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami, Bucureşti, 1994, pp. 182-183.
[3] Vezi pentru alte definiţii: R. Ionescu, *Drept administrativ*, Bucureşti, 1970, pp. 27-28.
[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 144.
[5] I. Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 125.
[6] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 62.

a contenciosului administrativ. Subiectele raportului de drept administrativ pot fi unele *purtătoare de drepturi* (subiecte active), altele de *obligaţii* (subiecte pasive), sau pot deţine atât drepturi, cât şi obligaţii. **Obiectul** raportului de drept administrativ este format acţiunile şi inacţiunile care concretizează activitatea de natură administrativă, iar **conţinutul** este alcătuit din totalitatea drepturilor şi obligaţiilor care incumbă subiectelor raportului de drept administrativ.

II. Clasificarea şi trăsăturile raporturilor de drept administrativ

§ 2. Categorii de raporturi de drept administrativ

Cu diferenţe de la un autor la altul, în doctrină sunt identificate două **categorii de raporturi de drept administrativ:**

a) *raporturi de subordonare/supraordonare* (de exemplu, raporturile dintre Guvern şi ministere; dintre Guvern şi alte autorităţi centrale subordonate; dintre ministere şi autorităţile centrale de specialitate subordonate lor);

b) *raporturi de colaborare* (de exemplu, raporturile dintre primar şi consiliul local, dintre Preşedinte şi Guvern).

Acestora se pot adăuga, în concepţia noastră, alte două categorii, care izvorăsc atât din textul constituţional, cât şi din cel al Codului administrativ, astfel:

a) *raporturi de tutelă administrativă* (de exemplu, raporturi între autorităţile autonomiei locale, inclusiv la nivelul judeţului şi Guvern, prin reprezentantul său în teritoriu, prefectul);

b) *raporturi de coordonare* (de exemplu, raporturile dintre consiliul local şi primar, pe de o parte şi consiliul judeţean, pe de altă parte)[1].

Aceeaşi autoritate publică se poate afla în mai multe categorii de raporturi cu o alta sau altele. Exemplu, Guvernul, se află în poziţie de *supraordonare* faţă de ministere, în raporturi de *colaborare* faţă de autorităţile centrale de specialitate autonome şi în raporturi de *tutelă administrativă*, prin prefect, reprezentantul său în teritoriu, faţă de autorităţile administraţie publice locale.

§ 3. Trăsăturile generale

Acestea pot fi reliefate pornind de la elementele unui raport juridic, pe care le-am identificat anterior, după cum urmează:

1) din punct de vedere al *subiectelor*, raporturile de drept administrativ au în mod obligatoriu un *purtător al autorităţii publice*, care, potrivit edificiului constituţional actual ar putea fi:

– statul, prin organele sale;

– unităţile administrativ-teritoriale;

– un organ al administraţiei publice sau o altă autoritate publică, potrivit art. 52 din Constituţie;

[1] Art. 122 din Constituție consacră rolul consiliului județean, de a coordona activitatea consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

– instituţii publice, denumite în doctrina interbelică stabilimentele publice şi de utilitate publică, care sunt regăsite frecvent în doctrina occidentală şi în prezent. Astfel, doctrina franceză actuală foloseşte sintagma **„stabiliment public"** pentru a evoca persoanele morale de drept public, altele decât statul şi colectivităţile teritoriale.

Într-o valoroasă lucrare din doctrina franceză, se apreciază că **stabilimentul public se identifică prin trei elemente:** *este o persoană morală; este o persoană de drept public; are ca obiect gestionarea unui serviciu public*[1].

În limbajul juridic actual din ţara noastră, cele două noţiuni au fost înlocuite prin categoriile de *instituţie publică* şi *instituţie de utilitate publică*[2]. Acestea au o determinare constituţională şi avem în vedere art. 136 alin. (4) fraza a doua, bunurile proprietate publică *pot fi date în administrarea unei regii autonome sau* ***instituţii publice,*** sau *pot fi date în folosinţă gratuită* ***instituţiilor de utilitate publică.***

2) Cel de-al doilea element, **conţinutul**, particularizează raporturile de drept administrativ prin aceea că ele sunt **formate din drepturile şi obligaţiile părţilor care participă la procesul de înfăptuire a administraţiei**, respectiv executarea legii şi prestarea de servicii publice în limitele legii, precum şi emiterea de acte normative cu forţă juridică inferioară legii.

3) Trăsătura generală a raporturilor de drept administrativ prin prisma obiectului lor este aceea că *acţiunea subiectelor sau inacţiunea lor, în general conduita părţilor, se realizează într-un regim de putere publică, raporturile de drept administrativ fiind* ***„raporturi de putere"***[3].

În afara acestora mai sunt raporturile de drept comun, în care administraţia publică se comportă ca orice subiect de drept[4].

Pe lângă trăsăturile generale, raporturile de drept administrativ au şi unele trăsături specifice[5].

Astfel, raporturile de tutelă administrativă se particularizează prin mai multe trăsături specifice[6].

Tutela **reprezintă** o limită impusă autorităţilor administrative locale, în vederea salvgardării legalităţii şi apărării interesului public.

Constituţia noastră o consacră în art. 123 alin. (5), Codul administrativ în partea a IV-a privind prefectul, instituţia prefectului şi serviciile publice deconcentrate, precum şi în art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Potrivit acestor reglementări, prefectul[7] exercită un control asupra activităţii autorităţilor autonome locale şi judeţene sau asupra *oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la*

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 471.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 8.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 153-154.

[4] Aceste raporturi (cu privire la bunurile aparţinând domeniului privat al administraţiei) nu sunt raporturi de drept administrativ, ele se realizează în regim de egalitate juridică între subiecţii participanţi.

[5] Cu privire la trăsăturile specifice ale raporturilor de drept administrativ, v. A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. I, pp. 146-147.

[6] Instituţia tutelei administrative este o instituţie de tradiţie în România, de sorginte franceză, care va face obiectul unei analize viitoare, astfel încât ne limităm să anticipăm doar unele aspecte. *„Tutela reprezintă ansamblul de puteri limitate acordate de lege unei autorităţi administrative asupra agenţilor serviciilor publice descentralizate şi asupra actelor lor, în scopul asigurării legalităţii în activitatea lor şi protejării interesului general".* (M. St. Laroque, *La tutelle administrative*, Paris, 1930, p. 10).

[7] Sintagma „prefect" provine din latinescul *„praefectus"* care înseamnă *„pus în cap".* El reprezintă o instituţie cu sorgintea în Imperiul roman. *„Ca şi Consiliul de Stat, Curtea de Conturi, Banca Franceză sau Codul civil, instituţia*

nivel județean putând ataca în contenciosul administrativ actele acestora atunci când le consideră ilegale[1].

Noțiunea de *tutelă administrativă,* o regăsim denumită și reglementată ca atare în art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care face referire la două tipuri de tutelă, cea exercitată de **prefect** și cea exercitată de **Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Prefectul** este, potrivit art. 123 alin. (5) din Constituție și art. 3 din Legea nr. 554/2004, **autoritatea de tutelă administrativă jurisdicționalizată pentru actele autorităților administrației publice locale[2].** În schimb, **Agenția Națională a Funcționarilor Publici** este **autoritatea de tutelă administrativă jurisdicționalizată pentru toate autoritățile publice, centrale și locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcție publică[3].**

Raporturile de **tutelă administrativă** au următoarele **trăsături:**

a) subiectele acestor raporturi au o determinare constituțională și legală, ele fiind reprezentate de Guvern, respectiv prefect, dar și de autoritățile autonomiei locale și județene, precum și orice alte autorități și instituții publice în a căror structură de personal se află funcții publice.

b) nașterea și realizarea lor exprimă voința legiuitorului.

Raporturile de tutelă administrativă se nasc din lege, *tutela neexistând nici fără text, nici dincolo de text*[4].

---

prefectului reprezintă una din piesele de granit pe care Bonaparte a știut să le așeze pe solul Franței, pentru a da societății și statului fundamente la umbra timpului" (F. Dreyfus, F. D'Arcy, *op. cit.,* p. 192).

[1] L. Tomescu Bezerință, *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, București, 2014, p. 87.

[2] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii și explicații,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 141-142.

[3] O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Contenciosul funcției publice și al funcționarului public,* în revista Pandectele Române nr. 5/2007, p. 55.

[4] R. Chapus, *Droit administratif général,* Tome I, 7[e] éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 330.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie şi în alte acte normative, categorii de raporturi juridice.
2. Identificaţi, în Codul administrativ, prevederi referitoare la raporturi de drept administrativ.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Raporturile de drept administrativ pot îmbrăca forma raporturilor de subordonare, colaborare, coordonare şi tutelă administrativă;

b) raporturile de drept administrativ pot îmbrăca numai forma raporturilor de subordonare.

2. a) Subiectul activ, purtător al autorităţii publice, în raporturile de drept administrativ poate fi statul, prin organele sale, unităţile administrativ-teritoriale, un organ al administraţiei publice, dar poate fi şi o altă autoritate publică, potrivit art. 52 din Constituţie, stabilimentele publice şi de utilitate publică;

b) subiectul activ, purtător al autorităţii publice, în raporturile de drept administrativ poate fi statul sau o unitate administrativ-teritorială.

3. a) Raporturile de tutelă administrativă sunt reglementate de Constituţie şi de lege;

b) raporturile de tutelă administrativă pot fi reglementate prin lege, ordonanţă sau hotărâre a Guvernului;

4. a) Între consiliul judeţean şi consiliul local există raporturi de subordonare;

b) între consiliul judeţean şi consiliul local există raporturi de tutelă administrativă.

CAPITOLUL VII

DREPTUL ADMINISTRATIV ŞI ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI ROLUL DREPTULUI ADMINISTRATIV ŞI AL DOCTRINEI ADMINISTRATIVE ÎN CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT

§ 1. Caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei

Germenii doctrinei de drept administrativ se află în prima parte a secolului al XIX-lea, iar perioada postbelică a fost valoroasă nu doar prin prolificitatea ei, ci şi prin valoarea lucrărilor elaborate de marii jurişti, dintre care unele sunt de referinţă şi în zilele noastre.

Literatura juridică din această perioadă, dar mai ales cea postbelică au fost preocupate de fundamentarea particularităţilor a ceea ce se numeşte cel mai uzual *„ştiinţa administraţiei"* sau *„ştiinţa administraţiei de stat"*. În regimul totalitar, s-a urmărit stabilirea locului şi rolului acestei ştiinţe, a interferenţelor cu alte ştiinţe, în special cu ştiinţa dreptului administrativ. Au fost elaborate lucrări numeroase care aveau ca obiect de cercetare exclusiv ştiinţa administraţiei[1], iar disciplinele de drept administrativ se predau, începând cu anul universitar 1979-1980, sub numele *„Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei"*[2].

Un autor sublinia *„caracterul de ştiinţă interdisciplinară al acesteia, cu o misiune specială"*[3].

Un alt autor se opreşte la părerea potrivit căreia ştiinţa administraţiei este *„ştiinţa sarcinilor administraţiei"*[4].

Credem că apetenţa pentru această problemă a fost alimentată şi de faptul că regimul politico-juridic din acea perioadă nu îngăduia o arie de exprimare prea largă a opiniilor asupra mecanismelor statului, astfel încât autorii simţeau nevoia să-şi extindă abordările, inclusiv prin invocarea, în susţinerea propriilor viziuni, a ideilor exprimate de alţi autori, mai ales cei din „înfieratul" Occident.

Un autor francez se opreşte la următoarele sarcini principale ale administraţiei: *informarea; studiul; pregătirea deciziilor; adoptarea şi executarea,* cărora li se mai adaugă sarcini secundare, cum ar fi: *informarea publicului, activităţi de relaţii publice* etc.

---

[1] În lucrarea sa din 1982, M. T. Oroveanu menţionează că încă din secolul al XIX-lea şi până la acea dată, specialiştii au încercat caracterizarea ştiinţei administraţiei în mod sintetic, conturându-se patrusprezece concepţii mai importante, care reprezintă un fel de definiţii lapidare ale acestei ştiinţe. A se vedea: M. T. Oroveanu, *Introducere în ştiinţa administraţiei de stat,* Bucureşti, Ed. Enciclopedică Română, 1975; de acelaşi autor; *„Elemente ale ştiinţei administraţiei de stat",* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982; A. Negoiţă, *Ştiinţa administraţiei*, Ed. Didactică şi Enciclopedică, 1977, Bucureşti etc.

[2] V., spre exemplu, A. Iorgovan, *Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1983.

[3] Remarcăm preocupările în domeniu ale unor autori din această perioadă. Exemplu, profesorul Al. Negoiţă combate caracterizarea făcută de unii autori că ştiinţa administraţiei ar fi o ştiinţă multidisciplinară, pe considerentul că ea *„nu preia, pur şi simplu, rezultatele dobândite de celelalte ştiinţe, ci foloseşte critic cunoştinţele dobândite de alte discipline ştiinţifice raportându-le la obiectul care-i este propriu, administraţia de stat"* (A. Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Bucureşti, 1981, p. 30).

[4] S. M. de Parades, *Curso de direcho administrativo espaniol,* Madrid, 1914.

Doctrina juridică contemporană se caracterizează prin cercetarea de sine stătătoare a dreptului administrativ, lucrările elaborate realizând fie o abordare globală a acestei ramuri de drept, a tuturor instituţiilor care îi sunt specifice, fie o abordare fragmentară, pe diferite instituţii ale acestuia, cum ar fi actul administrativ, domeniul public, funcţionarul public sau contenciosul administrativ. Se resimte astfel o tendinţă de autonomizare a unor instituţii ale dreptului administrativ, cercetate ca subramuri ale acestuia, precum *dreptul funcţiei publice, dreptul contenciosului administrativ, dreptul urbanismului* sau *drept contravenţional.*

Nu lipsite de interes sunt şi lucrările cu caracter de tratat consacrate administraţiei publice, între care menţionăm lucrarea *Tratat de administraţie publică* a profesorului Ioan Alexandru[1]. Abordarea interdisciplinară a administraţiei publice este relevată fie prin lucrări care se autoproclamă astfel[2], fie prin conţinutul abordării.

În egală măsură, se perpetuează, în doctrina juridică contemporană, disputa cu privire la apartenenţa tradiţională a unor instituţii ale dreptului administrativ şi transcenderea lor către alte ramuri ale dreptului, în general fiind vorba despre dreptul privat. Avem în vedere *funcţionarul public, contractul administrativ* sau *proprietatea publică.* De aceea ne-am îngăduit să vorbim despre o *privatizare forţată a dreptului administrativ*[3].

Perspectiva care se întrevede în cercetarea dreptului administrativ poate fi considerată favorabilă, în contextul în care în angrenajul normativ românesc se regăseşte deja un Cod administrativ, cât şi un cod de procedură administrativă, proiect care a fost deja demarat şi se preconizează a fi finalizat în anul 2023. Ele vor genera atât lucrări de comentare a celor două acte normative, cât şi o inerentă reelaborare a lucrărilor din domeniu deja apărute sau apariţia unora noi. Semnalăm apariţia primului comentariu al Codului administrativ, o lucrare în două volume pe care am avut atât iniţiativa de a fi redactată, cât şi pe cea de a o coordona, elaborată de un colectiv de peste 30 de autori, în care ne-am străduit să cuprindem atât teoreticieni reprezentativi în domeniul dreptului administrativ, de la facultăţi de pe întreg teritoriul ţării, cât şi practicieni remarcabili sau specialişti care sunt, în egală măsură, teoreticieni şi practicieni[4].

§ 2. Principalele concepţii privind ştiinţa administraţiei

De-a lungul timpului au fost exprimate mai multe concepţii şi teorii asupra ştiinţei administraţiei: că ea reprezintă o ştiinţă a *principiilor raţionale ale administraţiei;* ea constituie o *disciplină politică*, care implică, în egală măsură, criterii politice şi juridice; este o *ştiinţă socială şi economică* sau, în sfârşit, este o *ştiinţă de sine stătătoare.*

Apartenenţa României la Uniunea Europeană, începând cu 1 ianuarie 2007, obligă cercetătorii în domeniul dreptului aplicabil administraţiei publice să includă, în obiectivele lucrărilor elaborate, aspecte care ţin de ceea ce se relevă a reprezenta *dreptul Uniunii Europene* sau *drept european.*

---

[1] I. Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.

[2] Cum ar fi, spre exemplu, I. Alexandru, *Interdisciplinaritatea, noua paradigmă în cercetarea şi reformarea administraţiei publice,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2010;

[3] V. Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre o „privatizare" forţată a sa,* în RDP nr. 4/2017, pp. 15-20.

[4] Avem în vedere lucrarea V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat,* vol. I, 2022, vol. II, 2023, Ed. Universul Juridic, Bucureşti.

Art. 3 alin. (1) – ex. art. 2 TUE – din Tratatul de la Lisabona prevede că: „Uniunea urmăreşte să promoveze pacea, valorile sale şi bunăstarea popoarelor sale".

În conformitate art. 9 din Tratatul de la Lisabona: „În toate activităţile sale, Uniunea respectă principiul egalităţii cetăţenilor săi, care beneficiază de o atenţie egală din partea instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor sale. Este cetăţean al Uniunii orice persoană care are cetăţenia unui stat membru. Cetăţenia Uniunii nu înlocuieşte cetăţenia naţională, ci se adaugă acesteia".

Există un drept european de ansamblu, dar şi ramuri ale acestui drept european. Iar literatura juridică trebuie să ţină pasul cu aceste deveniri. Remarcăm, spre pildă, lucrarea lui Jacques Ziller[1] al cărei obiect de studiu îl reprezintă sistemele politico-administrative ale celor douăsprezece state membre ale Uniunii Europene la acea dată, în prezent fiind încă douăzeci şi opt de state membre[2], sau **dreptul administrativ european** fundamentat prin lucrarea omonimă a lui Jurgen Schwarze[3]. Pentru doctrina românească, semnalăm interesanta lucrare a profesorului Ioan Alexandru, **de drept administrativ comparat**[4], care este, prin ea însăşi, o pledoarie pentru perspectiva deschisă, europeană, din care trebuie să analizăm problematica dreptului administrativ, precum şi lucrarea **de drept administrativ european,** coordonată de acelaşi profesor[5].

În acelaşi spirit, colega noastră, profesoara Dana Apostol Tofan, a publicat lucrarea *Instituţii administrative europene,* destinată cursurilor de master, specializarea „drept public", care, în stilul documentat, serios şi riguros cu care autoarea ne-a obişnuit, prezintă sistemele administrative existente în principalele state ale Uniunii Europene[6].

Nu în ultimul rând, frontierele europene ale cercetării dreptului administrativ au fost depăşite, abordându-se ceea ce reprezintă, conform preocupărilor contemporane, un *drept administrativ global*[7].

De dată recentă semnalăm lucrarea profesoarei Claudia Gilia de la Universitatea Valahia din Târgovişte, *„Instituţii politice şi administrative în statele nordice"*[8].

Subliniind caracterul integrator al ştiinţei administraţiei, prof. univ. dr. Antonie Iorgovan[9] menţionează că aceasta *„nu urmăreşte o investigare a esenţei administraţiei publice ca un scop în sine, ci pentru fundamentarea soluţiilor de perfecţionare, în scopul raţionalizării administraţiei publice centrale, locale, de ramură"*. Aceste aspecte îl

---

[1] J. Ziller, *Administrations comparées*, Montchrestien, 1993, (Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze).

[2] După aderarea Croaţiei la Uniunea Europeană, la 1 iulie 2013 şi cu precizarea că Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord a optat prin referendum pentru desprinderea din Uniunea Europeană. Votul popular trebuie să fie urmat de parcurgerea procedurii de ieşire din Uniunea Europeană.

[3] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des publications oficielles de Communautés Européennes, Bruylant, Paris, 1994.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

[5] I. Alexandru (coord.), I. Gorjan, I. V. Ivanoff, C. C. Manda, A.-L. Nicu, C. S. Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.

[6] D. Apostol Tofan, *Instituţii administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006.

[7] I. Alexandru, *De la dreptul administrativ naţional la dreptul administrativ global,* Ed. Academiei României, Bucureşti, 2017. Pentru un studiu cu aceeaşi temă, a se vedea A. Duţu-Buzura, *Paul Negulescu şi dreptul administrativ global in nuce,* în RDP nr. 4/2017, pp. 40-47.

[8] C. Gilia, *Instituţii politice şi administrative în statele nordice,* Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2021.

[9] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 241.

determină pe autor să definească ştiinţa administraţiei ca *„ansamblu de cunoştinţe cu privire la realizarea unei administraţii judicioase, raţionale”*.

O lucrare recentă de o remarcabilă valoare şi originalitate o reprezintă, neîndoielnic, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*[1], unde autorul afirmă că *cercetarea – juridică sau nu – a dreptului, inclusiv a celui administrativ, are ca scop dobândirea unei cunoaşteri sistematizate sau cel puţin sistematizabile*[2]. Autorul prezintă treisprezece metode de cercetare în dreptul administrativ, respectiv: istorică sau contextuală; interdisciplinară, comparatistică; sistemică; repertoaristă sau adnotativă; epistemică; legistică; stilistică; interpretativă sau pozitivistă; metoda perspectivei economice; metoda filozofică, reflexivă sau speculativă; probabilistică şi cea a criteriilor definitorii.

Ştiinţa administraţiei o ***ştiinţă de sinteză, care înglobează informaţiile privind concepte, instituţii, principii în devenirea lor şi în sensul perfecţionării în ansamblu a activităţii administraţiei dintr-un stat***[3].

În sfera problemelor care constituie obiect de cercetare pentru ştiinţa administraţiei intră, în esenţă, următoarele[4]:

– principiile de funcţionare a administraţiei publice şi aparatului care o compune şi de eficientizare a acestei activităţi[5];

– personalul administrativ, incluzând prin această sintagmă atât pe cel supus unui regim de putere publică, deci funcţionarii şi demnitarii publici, cât şi pe cei supuşi dreptului privat. De remarcat faptul că în Codul administrativ a fost introdusă o parte distinctă[6], în care sunt reglementate, pe lângă statutul funcţionarilor publici, şi situaţia juridică a personalului contractual din sectorul public, precum şi evidenţa întregului personal din sectorul bugetar;

– formele concrete de activitate a administraţiei;

– desprinderea unor legităţi din studierea evoluţiei fenomenului administrativ dintr-un anume stat, dar şi din alte sisteme de drept;

– analiza şi combaterea unor aspecte negative care se manifestă în administraţie, cum ar fi birocraţia exagerată, corupţia, formalismul, aglomerările;

– integrarea în cercetare a unor concepte şi fenomene noi, care ţin de evoluţia societăţii şi, implicit, a administraţiei publice, cum ar fi *informatizarea, transparenţa;*

– studierea unor modele administrative în scopul desprinderii elementelor care pot influenţa pozitiv sau negativ activitatea administrativă.

---

[1] C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. 2, tom 1, Dialogurile; vol. II, tom 2, Specificitățile,* Ed. Hamangiu, București, 2021.

[2] C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. 2, tom 1, Dialogurile, op. cit.,* pp. 10-32.

[3] Subliniem referirea la *„activitatea administrației dintr-un stat”* și nu la *„administrația publică”,* deoarece considerăm că misiunea științei administrației excede administrației publice, că ea vizează tot ceea ce înseamnă activitatea administrativă într-un stat determinat.

[4] Ne raliem, pe ansamblu, la concepția profesoarei R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 57-59.

[5] Pentru dezvoltări, a se vedea Camelia Daciana Stoian, Radu Stoian, *Derogarea de la scopul inițial al actului normativ – o nouă modalitate de armonizare a legislației specifice administrației publice locale în vederea eficientizării actului administrativ*, articol publicat în *Volumul Conferinței Internationale Bienale Sistemul Juridic între Stabilitate și Reformă* – Universitatea din Craiova – Facultatea de drept și Științe Sociale, 20-21 martie 2015, p. 312.

[6] Este vorba despre Partea a VI-a a Codului.

§ 3. Instituţii şi institute consacrate cercetării fenomenului administrativ. Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României şi Institutului Naţional de Administraţie

3.1. Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu"

A fost înfiinţat în anul 1925 din iniţiativa profesorului Paul Negulescu care, deşi nu a fost niciodată preşedintele Institutului, ci doar secretarul său general, a fost „inima" care a „bătut" mereu pentru acesta. Şi-a identificat destinul cu cel al Institutului, iar activitatea pe care a desfăşurat-o a adus Institutului o binemeritată faimă atât naţională, cât şi europeană şi mondială.

Institutul a devenit în 1930 membru fondator al Institutului Internaţional de Drept Administrativ (I.I.S.A.), cu sediul la Bruxelles. În perioada interbelică, a avut o bogată activitate ştiinţifică în domeniul dreptului administrativ şi al ştiinţelor administrative, care i-a fost recunoscută de altfel şi prin acordarea în anul 1928, a statutului de „stabiliment de utilitate publică".

Începând cu anul 1926 a editat **Revista de drept public**, reuşind să aducă în România importante personalităţi şi cele mai actuale teze ale ştiinţelor administrative şi dreptului public european şi mondial. Marii dascăli ai dreptului public francez au publicat, decenii de-a rândul, în paginile Revistei de drept public. Ne-a făcut plăcere să constatăm, atunci când ne-am aflat în alte universităţi ale Europei, cum ar fi Sorbona sau Lille, că tradiţia şi valoarea şcolii româneşti de drept public sunt cunoscute şi recunoscute, începând cu epoca de glorie a ei care a fost perioada interbelică.

Institutul a reprezentat nu numai un izvor de inspiraţie, ci şi un centru de informare şi documentare, reuşind să realizeze o stabilizare a doctrinei administrative la nivel european. A contribuit la pregătirea elaborării legilor, dar şi la aplicarea acestora.

Institutul a fost desfiinţat în mod abuziv de regimul comunist în anul 1948 şi reînfiinţat la 16 februarie 1995 la Sibiu, prin votul participanţilor la simpozionul naţional cu tema „Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană", organizat în perioada 21-22 octombrie 1994 de către Universitatea din Sibiu – Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative, în colaborare cu Prefectura şi Consiliul Judeţean[1].

Sufletul reînfiinţării Institutului a fost regretatul profesor Antonie Iorgovan, care, prin activitatea de preşedinte al său, până la data decesului, în 2007, a reuşit să-i redea prestigiul de odinioară. După dispariţia profesorului Iorgovan, am fost învestită de Consiliul ştiinţific în nobila misiune de a asigura, ca preşedinte, conducerea Institutului. Denumirea iniţială a fost aceea de Institutul de Ştiinţe Administrative al României (ISAR), însă, după modificarea legislaţiei, în sensul suprimării posibilităţii ca în denumirea persoanelor juridice să se mai regăsească denumirea ţării, aceasta a fost schimbată în actuala sa denumire, care reprezintă, în egală măsură, un omagiu adus marelui dascăl interbelic Paul Negulescu. Institutului i-a fost acordat şi beneficiază şi în prezent de statutul de *instituţie de utilitate publică,* însă din păcate nu a beneficiat niciodată de sprijinul financiar pe care legea îl recunoaşte a putea fi acordat de către Guvern.

---

[1] N. Cîrstea, *Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" (ISAR), Universul Juridic (editurauniversuljuridic.ro),* 28 mai 2010.

De la reînfiinţarea sa, Institutul continuă să publice Revista de Drept Public, în paginile căreia sunt abordate, de către specialişti români, dar şi din alte state, cu precădere din Franţa, teme ardente ale dreptului public.

3.2. Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României

Regretatul profesor Antonie Iorgovan a crezul, până în ultimele clipe ale vieţii sale, în nevoia de a exista un institut consacrat dreptului public şi ştiinţelor administrative, care să contureze liniile de evoluţie ale ţării sub aspectul administrării şi guvernării şi care să se releve astfel ca un for ştiinţific, apolitic, pus la îndemâna guvernelor pentru a direcţiona mersul ţării în aceste domenii esenţiale. El s-a dovedit, din păcate, a reprezenta, şi „cântecul de lebădă" al marelui dascăl, pentru că nu a apucat decât să îl vadă creat prin lege şi a militat, cu toate puterile care îi mai rămăseseră, pentru adoptarea hotărârii Guvernului care ar fi trebuit să-l facă funcţional.

Creat prin Legea nr. 246/2007, Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României, for naţional ştiinţific, cu personalitate juridică de drept public, se încadrează în categoria **autorităţilor centrale de specialitate autonome,** aflate sub controlul parlamentar, care se finanţează de la bugetul de stat şi din alte surse, în condiţiile legii. Concretizarea controlului parlamentar se realizează prin prezentarea de **rapoarte ştiinţifice.**

Misiunea Institutului, astfel cum este ea exprimată prin art. 2 din legea de înfiinţare, constă în **fundamentarea ştiinţifică a soluţiilor de perfecţionare a organizării şi funcţionării autorităţilor publice centrale şi locale.**

Cu privire la activitatea desfăşurată, Institutul prezintă **rapoarte ştiinţifice Parlamentului, Guvernului** şi **Consiliului Superior al Magistraturii**, care este garantul independenţei justiţiei.

În competenţa Institutului se regăseşte şi **organizarea şi desfăşurarea de cursuri postuniversitare, de specializare şi perfecţionare,** în care scop se poate asocia cu instituţii de învăţământ superior sau cu instituţii de profil din ţară sau străinătate, în condiţiile legii.

Conducerea Institutului se asigură de **adunarea generală,** care este forul suprem de conducere, alcătuită din totalitatea membrilor Institutului, **consiliul ştiinţific,** care asigură conducerea curentă şi se compune din membrii de onoare şi **preşedinte,** care, ca şi vicepreşedintele şi secretarul general, **nu pot face parte din partidele politice.**

Organizarea şi funcţionarea Institutului au fost reglementate prin H.G. nr. 433/2009[1]. Din păcate, din informaţiile noastre, acest institut nu este încă pe deplin funcţional.

3.3. Institutului Naţional de Administraţie

Un alt institut care a avut un destin mult mai „învolburat" a fost **Institutul Naţional de Administraţie**, care, de la crearea sa în 2003, a fost desfiinţat de două ori şi recreat de tot atâtea ori, ceea ce este relevant din punct de vedere al atenţiei care se acordă obiectului

[1] Publicată în M. Of.. nr. 243 din 13 aprilie 2009. Hotărârea a fost modificată şi completată ulterior prin H.G. nr. 1.095/2011.

său de activitate şi anume pregătirea şi perfecţionarea personalului din administraţia publică. El a fost desfiinţat prin O.U.G. nr. 68/2019[1] privind stabilirea unor măsuri la nivelul administraţiei publice centrale şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative, însă măsura de desfiinţare a fost invalidată de Parlamentul României în procedura de aprobare a acestuia. În acest fel, după mai mult de 1 an în care Institutul nici nu a fiinţat, nici nu a sucombat, spre a ne exprima metaforic, a fost readus la viaţă de către Parlament, soluţie care este benefică pentru personalul din administraţie, dar şi pentru beneficiarii activităţii acestuia.

[1] Publicată în M. Of. nr. 898 din 6 noiembrie 2019.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Analizaţi corelaţia între dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Ştiinţa administraţiei este o ştiinţă de sinteză;

b) ştiinţa administraţiei este o disciplină politică.

2. a) Ştiinţa administraţiei este o ştiinţă de sinteză, care înglobează informaţiile privind concepte, instituţii, principii în devenirea lor şi în sensul perfecţionării în ansamblu a activităţii administraţiei dintr-un stat.

b) ştiinţa administraţiei este o ştiinţă eminamente juridică, în care sunt analizate instituţiile fundamentale ale administraţiei publice, raporturile dintre ele şi dintre acestea şi cetăţeni.

3. a) Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative este o autoritate centrală de specialitate subordonată Guvernului;

b) Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative este o autoritate centrală de specialitate subordonată Ministerului Afacerilor Interne.

CAPITOLUL VIII

ORGANIZAREA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

§ 1. Concepte fundamentale în teoria organizării administraţiei publice

Noţiunea de **administraţie publică** evocă o *activitate prin care se aduc la îndeplinire legile şi se prestează servicii publice, în limitele legii, îndeplinită de* anumite *autorităţi publice,* denumite generic ***autorităţi ale administraţiei publice.*** Ea reprezintă o **dimensiune a executivului,** alături de activitatea de guvernare şi se realizează prin categorii de organe:

1) organe ale *administraţiei de stat,* care realizează o *„administraţie de natură statală"*;

2) organe ale *administraţiei publice locale*, care desfăşoară ***administraţie publică în unităţile administrativ-teritoriale*,** în baza principiilor constituţionale ale autonomiei, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice, şi care este reprezentată de organe alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Autorităţile locale, *„fără a fi statale, îndeplinesc sarcina de a administra colectivităţile locale, chiar şi în cazul în care unele dintre acestea îndeplinesc şi atribuţii statale"*[1].

Noţiunea de *administraţie publică* o regăsim definită şi de Codul administrativ, în art. 5 lit. b) în egală măsură în care acesta defineşte şi alte concepte care prezintă utilitate pentru *teoria generală a organizării administraţiei publice,* precum *administraţie publică centrală, administraţie publică locală, autoritate a administraţiei publice, autorităţi deliberative la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, autorităţi executive la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale* etc.

În conformitate cu prevederile Constituţiei şi ale Codului administrativ, pot fi identificate următoarele autorităţi ale administraţiei publice:

I. La nivel central, întreaga activitate este de natură statală.

1) cei doi şefi ai executivului, Preşedintele şi Guvernul;

2) ministerele şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului (administraţia ministerială în sens larg);

3) autorităţi centrale nesubordonate Guvernului (autonome);

4) instituţii centrale subordonate ministerelor sau autorităţilor centrale autonome.

II. La nivel judeţean

Identificăm la nivel judeţean atât **o administraţie de natură statală,** cât şi una **autonomă locală.**

Organe de **natură statală,** la nivelul judeţului, sunt:

1. *prefectul,* reprezentantul Guvernului în teritoriu;

2. *servicii publice deconcentrate* ale ministerelor, ale altor organe centrale de specialitate în teritoriu.

Organe de **natură autonomă:**

1. Consiliul judeţean, ca autoritate deliberativă;

2. Preşedintele Consiliului Judeţean, ca autoritate executivă.

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* 2012, p. 15.

III. La nivel local (în accepţiune de comună, oraş, municipiu) identificăm o administraţie de natură autonomă locală, formată din:

a) *consiliul local, ca autoritate deliberativă;*

b) *primarul, ca autoritate executivă.*

În afara acestora, există diferite regii autonome, societăţi comerciale, instituţii publice aflate în subordonarea sau coordonarea autorităţilor autonome deliberative şi executive.

Codul administrativ diferenţiază între două concepte. Primul dintre acestea este cel de **administraţie publică centrală,** care constituie *totalitatea activităţilor desfăşurate în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public naţional/general.* Cel de-al doilea este de **administraţie publică locală,** care desemnează *totalitatea activităţilor desfăşurate în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local.*

Observăm că **esenţa diferenţierii este determinată de *natura interesului,*** în primul caz fiind vorba despre **interesul naţional/general** şi în cel de-al doilea, de **interesul local,** în accepţiunea largă, care include atât nivelul local de bază, reprezentat de comune şi oraşe (municipii), cât şi pe cel intermediar, reprezentat de judeţe.

Conceptul de **autoritate publică**[1] îl regăsim consacrat în Titlul III al Constituţiei şi este definit în Codul administrativ, art. 5 lit. k), ca reprezentând *un organ de stat sau al unităţii administrativ-teritoriale care acţionează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.* Constatăm că se conferă o accepţiune restrânsă acestei noţiuni, care nu include forma asimilată a sa, de organism privat autorizat să presteze un serviciu public, astfel cum este ea prevăzută de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Sintagma **autoritate a administraţiei publice** semnifică, potrivit art. 5 lit. l) C. adm., *autoritate publică care*[2] *acţionează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau prestarea de servicii publice.*

În literatura de specialitate autorităţile publice constituite în cadrul democraţiei constituţionale se împart în *reprezentative* sau *direct reprezentative* şi *derivate* sau *indirect reprezentative*[3]. Din prima categorie fac parte Parlamentul, Preşedintele, consiliile locale, judeţene, primarul, care se aleg prin votul universal, egal, direct, secret şi liber exprimat al corpului elector, şi din cea de-a doua categorie, acele autorităţi care sunt constituite urmare a desemnării, numirii, învestirii de către autorităţile reprezentative, cum ar fi Curtea Constituţională, Avocatul Poporului, alte autorităţi autonome sau subordonate.

§ 2. Noţiunea de organ al administraţiei publice

Codul administrativ nu defineşte acest concept, ceea ce ne-a determinat să propunem ca *„prin legea de aprobare a Codului să se adauge fie o definiţie distinctă, fie la lit. l) a*

---

[1] Termenul derivă din limba latină, fiind format din latinescul *autoritas*, care se traduce prin drept, putere, împuternicire de a comanda, de a da dispoziţii sau de a impune cuiva ascultare. (I. Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 290).

[2] Cacofonia este în conţinutul textului.

[3] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, pp. 561-562.

art. 5 să se adauge și acest concept autoritate (organ) al administrației publice (...)"[1]. Aceasta cu atât mai mult cu cât Constituția, în art. 111 alin. (1), face referire la *Guvern* ***și celelalte organe ale administrației publice.***

Considerăm că **organul administrației publice** reprezintă *acea categorie de organ public sau de agent privat autorizat de un organ public, prin care se realizează activități din sfera administrației publice, prin executarea legii și prestarea de servicii publice în limitele legii.*

În literatura de specialitate se apreciază, cu temei, că noțiunea de **organ administrativ** are **patru elemente constitutive,** respectiv un **personal, mijloace financiare și materiale,** care constituie **patrimoniul** său, o anumită **competență** și **personalitate juridică,** aceasta permițându-i să acționeze în scopul pentru care a fost creat[2].

În dreptul Uniunii Europene regăsim denumirea de **întreprindere publică**, care reprezintă 10% din economia Uniunii Europene, are denumiri și regimuri juridice variate, însă, ca elemente de constantă, prezintă faptul că *„sunt înființate întotdeauna de către autoritățile publice, care exercită o influență dominantă asupra activității lor și care de foarte multe ori exercită un drept de proprietate asupra acestora, chiar și în ipoteza în care acestea păstrează un grad de autonomie substanțială (...)"*[3].

§ 3. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației publice

Noțiunea de **sarcină** a organelor administrației publice evocă *„ansamblul necesităților sociale obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, care reprezintă rațiunea de a fi a acestor organe"*[4].

Prin sarcină evocăm *toate acele nevoi sociale a căror realizare constituie menirea organului administrativ respectiv.* Pentru ca o nevoie socială să aibă calitatea de *sarcină a administrației publice,* ea trebuie: să fie **determinată în mod obiectiv**; să fie **valorizată politic;** să fie **consacrată juridicește,** într-o normă de drept.

Organele administrației publice realizează *sarcinile generale ale statului* și *sarcinile speciale,* care revin fiecărui organ administrativ[5].

§ 4. Noțiunile de competență și de capacitate a organelor administrației publice

Capacitatea reprezintă o *aptitudine, o posibilitate recunoscută unor organe de a dobândi atribuții din domeniul administrației publice.* Teoria capacității administrative a fost creată de profesorul Ilie Iovănaș, care o definea ca fiind *aptitudinea unui organ administrativ de a sta într-un raport juridic administrativ, în nume propriu și în mod independent, prin emiterea de acte administrative*[6]. Iar **capacitatea juridică** reprezintă aptitudinea recunoscută persoanei de a avea drepturi și obligații juridice[7].

---

[1] V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 35.

[2] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 67.

[3] I. Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenței,* Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 458.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 271.

[5] În același sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 270-272.

[6] I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente de știința administrației,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, pp. 120-122.

[7] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, București, 2002, p. 263.

Prin Codul administrativ, *capacitatea administrativă* este definită la art. 5 lit. o), ca reprezentând *ansamblul resurselor materiale, financiare, instituţionale şi umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum şi modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie, potrivit competenţei stabilite prin lege.*

Textul se referă restrictiv la *unităţi administrativ-teritoriale,* deoarece despre capacitate administrativă putem vorbi, neîndoielnic şi în cazul altor subiecte de drept care realizează o activitate administrativă.

În doctrina administrativă contemporană a fost contestată teoria privind capacitatea, propunându-se chiar renunţarea la ea, în principal pentru faptul că doctrina administrativă franceză nu o recunoaşte, pentru că legiuitorul nu ar fi manifestat vreun interes asupra ei, deşi este destul de veche, şi pentru că practica judiciară, deşi o utilizează uneori, nu o recunoaşte ca o constantă[1]. În contextul în care Codul administrativ o defineşte, apreciem că ea nu poate fi ignorată.

În ceea ce priveşte relaţia dintre *capacitatea* şi *juridică personalitatea juridică,* apreciem că există un raport de cauzalitate, în sensul că personalitatea juridică determină capacitatea juridică şi nu invers[2].

Competenţa exprimă conţinutul juridic al activităţii realizate de autorităţile publice cu sau fără personalitate publică, prin intermediul demnitarilor, funcţionarilor publici şi personalului contractual[3]. Codul administrativ o defineşte în art. 5 lit. r) ca reprezentând *ansamblul atribuţiilor stabilite de lege, care conferă autorităţilor şi instituţiilor publice drepturi şi obligaţii de a desfăşura în regim de putere publică şi sub propria responsabilitate, o activitate administrativă.*

Caracterele specifice competenţei organelor administraţiei publice:

a) legalitatea competenţei este fundamentată pe principiul legalităţii întregii activităţi a administraţiei publice.

Conform doctrinei, *prima şi cea mai importantă trăsătură a competenţei este legalitatea,* de unde concluzia că *întregul edificiu normativ edictat în materia competenţelor organelor de stat formează blocul competenţelor legale ale acestora*[4].

Principiul **legalităţii** a fost inserat de majoritatea statelor în legi, începând cu cea fundamentală, inclusiv în acte normative internaţionale, însă nu acelaşi lucru se întâmplă cu cel al **moralităţii,** după cum se atrage atenţia de către unii autori[5].

b) obligativitatea competenţei, ceea ce înseamnă că *„exercitarea ei... nu este o facultate, ci o obligaţie a cărei neîndeplinire constituie temeiul tragerii la răspundere a*

---

[1] O. Podaru, *În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenţei organelor administrative (I),* în RDP nr. 2/2008, p. 13. Interesant este că un asemenea punct de vedere a fost exprimat chiar de un reprezentant al Şcolii de la Cluj, care ar trebui, în opinia noastră, să dezvolte tezele valoroase promovate de ctitorii acestei şcoli, personalităţi care au pus bazele doctrinei de drept public de la Cluj şi în memoria cărora credem că ar trebui să ne aplecăm cu veneraţie, cinstind-o.

[2] D.M. Vesmaş, I. Nicola, *Unele consideraţii teoretice privind relaţia dintre personalitatea de drept public, capacitatea şi competenţa de drept administrativ,* în RDP nr. 4/2007, p. 51.

[3] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 104-105.

[4] O. Puie, *Competenţa autorităţilor publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009, p. 124.

[5] E.E. Ştefan, *Legalitate şi moralitate în activitatea autorităţilor publice,* în RDP nr. 4/2017, p. 96.

organului respectiv de către organul său ierarhic superior"[1]. O asemenea trăsătură mai este evocată în doctrină şi prin formula *caracterul de ordine publică al competenţei,* care se apreciază că ar acoperi atât aspectul obligativităţii exercitării competenţei de către titularul său, cât şi pe cel al faptului că *neregularitatea rezultând din lipsa competenţei nu poate fi acoperită prin ratificare de către autoritatea competentă,* iar *problema competenţei organului emitent poate fi ridicată în orice moment al litigiului de contencios administrativ (deci şi în recurs), chiar din oficiu de către instanţă*[2].

c) exercitarea competenţei prin intermediul organelor de conducere

În doctrină[3] mai este recunoscută şi *trăsătura competenţei de a satisface un interes general.* Constatăm astfel diferenţa faţă de dreptul privat, unde persoanele fizice exercită drepturi şi îşi asumă obligaţii pentru satisfacerea unor interese individuale private.

În mod consecvent, doctrina recunoaşte **trei categorii de competenţă**[4]:

1) Competenţa materială *(rationae materiae),* desemnează ansamblul prerogativelor unei autorităţi publice, din punctul de vedere al cuprinsului şi al specificului (naturii) lor. Ea este de două tipuri:

a) competenţă materială generală, care semnifică faptul că prerogativele unei autorităţi sunt nemărginite din punctul de vedere al întinderii şi al specificului lor (ex: Guvernul, consiliile locale, prefectul, primarul, consiliul judeţean etc.).

b) competenţă materială specială, care vizează anumite segmente ale activităţii administrative (ex: ministerele, serviciile publice deconcentrate etc.).

2) Competenţa teritorială *(rationae loci)* semnifică *întinderea în spaţiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenţei sale materiale* şi este de două categorii;

a) competenţă teritorială centrală, exercitată la nivel *naţional,* ex: Preşedintele, Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate ale administraţiei de stat.

b) competenţă teritorială locală, exercitată în anumite limite geografice determinate, de regulă la nivel de unitate administrativ-teritorială.

3) Competenţă temporală *(rationae temporis)* evocă *întinderea în timp* a prerogativelor unui organ administrativ.

Regula o reprezintă *competenţa temporală nelimitată în timp,* existând şi anumite organe administrative care, prin actul lor de înfiinţare, au o *competenţă temporală limitată.* De exemplu, în baza legilor proprietăţii sau înfiinţat structuri (*comisii locale şi judeţene)* sau autorităţi *(Autoritatea Naţională pentru Restituirea Proprietăţilor*), a căror existenţă este limitată la realizarea activităţii pentru care au fost înfiinţate.

Este recunoscută şi **competenţa personală** *(rationae personae)* care este determinată de calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcţie de care se stabileşte incidenţa acţiunii normei şi a autorităţii[5].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. IV, p. 273.

[2] O. Podaru, *art. cit.,* pp. 27-28.

[3] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, p. 105.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 280-281.

[5] C.S. Săraru, *Capacitatea ...., art. cit.,* p. 106.

În doctrină[1] şi în Codul administrativ mai regăsim distincţia între *competenţa exclusivă, partajată sau delegată*[2].

Competenţa delegată[3], potrivit art. 5 lit. s) C. adm. reprezintă atribuţiile stabilite prin lege şi transferate împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităţilor administraţiei publice locale, de către autorităţile publice centrale, pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea din urmă.

Competenţa exclusivă reprezintă atribuţiile stabilite prin lege în mod expres şi limitativ autorităţilor administraţiei publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare [art. 5 lit. ş) C. adm.].

Competenţa partajată include **atribuţiile exercitate potrivit legii** de autorităţi ale administraţiei publice locale, împreună cu alte autorităţi ale administraţiei publice stabilite în mod expres şi limitativ, cu stabilirea resurselor financiare şi a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte [art. 5 lit. t) C. adm.].

§ 5. Natura juridică a regimului politic instituit prin Constituţia României din 1991

Potrivit art. 1 alin. (2) din Constituţie, forma de guvernământ în România este **republica.** Spre deosebire de noţiunea *formă de guvernământ, care are o consacrare constituţională,* cea de *regim politic* nu se bucură de o asemenea recunoaştere.

Prin **regim politic** înţelegem ansamblul unitar şi coerent structurat al normelor juridice şi al mecanismelor constituţionale, politice, social-economice, ideologice, prin intermediul cărora se înfăptuieşte actul de guvernare, sau, altfel spus, se realizează puterea politică[4].

Cât priveşte structura puterii executive, astfel cum am arătat, întâlnim un **executiv bicefal** sau **dualist,** în care există doi şefi, **Preşedintele,** pe de o parte, şi **Guvernul,** pe de altă parte, acesta reprezentând *„o structură caracteristică regimurilor parlamentare, în cadrul cărora funcţia executivă este încredinţată unei persoane şi unui organ colegial, care au atribuţii pe care le exercită în mod relativ autonom; persoana îndeplineşte funcţia de şef de stat, iar organul colegial poartă denumirea de cabinet ministerial. Prin natura sa, executivul dualist comportă nuanţări de la stat la stat şi în cadrul aceluiaşi stat, în funcţie de natura concretă a raporturilor dintre şeful statului şi organul colegial"*[5].

Identificarea unui regim politic se face ţinând cont de mai multe criterii, dintre care un rol predominant are *modalitatea de alegere a Preşedintelui*[6], alături *de raportul dintre puterile statului, modul de repartizare* a prerogativelor între diferite autorităţi care realizează prerogativele clasicelor trei puteri. În funcţie de raporturile existente între cele trei puteri, au fost identificate trei mari tipuri de regimuri politice:

a) regimul separaţiei rigide între puteri – regimul prezidenţial;
b) regimul separaţiei suple între puteri – regimul parlamentar;

---

[1] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, vol. I, p. 107.

[2] I. Avram, *Contractele de concesiune,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, pp. 68-69.

[3] Aşa cum am arătat deja, în opinia noastră, folosirea pluralului este improprie, o autoritate publică având o singură competenţă, formată dintr-o **mulţime de atribuţii.**

[4] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane, op. cit.,* p. 65.

[5] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* pp. 43-44.

[6] F. Vasilescu, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 183.

c) regimul confuziei între puteri – regimul directorial[1].

În literatura de specialitate se susține că: *„raporturile dintre Parlament şi Guvern se desfăşoară relativ identic în regimurile politice parlamentare şi în cele semi-prezidenţiale (semi-parlamentare)"*. Diferenţe semnificative există, însă, între aceste două tipuri de regimuri politice şi cel prezidenţial, care prezintă particularităţi majore, mai ales în ceea ce priveşte relaţia Preşedintelui cu Parlamentul[2].

Aceste regimuri prezintă şi variante de mijloc, cum ar fi regimul semiprezidenţial sau semiparlamentar.

În Uniunea Europeană se regăsesc mai multe categorii de regimuri politice[3]: **monarhii constituţionale[4], republici semi-prezidenţiale[5], republici cu un caracter de semi-prezidenţialism atenuat[6]** şi **republici parlamentare[7].**

Regimul politic instituit prin Constituţia României din 1991 a fost caracterizat ca **un regim politic semi-prezidenţial parlamentarizat sau atenuat[8]** sau **regim semi-parlamentar,** după cum se susţine într-o lucrare consacrată comentării Constituţiei[9]. În doctrina franceză, regimul semi-prezidenţial este definit ca fiind acel tip de regim politic în care instituţiile unei democraţii occidentale reunesc două elemente: un preşedinte de republică ales prin sufragiu universal şi înzestrat cu importante puteri proprii; un prim-ministru şi un guvern responsabil în faţa deputaţilor (a parlamentarilor – V.V.), care pot determina guvernul să demisioneze[10].

Argumentele care susţin această încadrare juridică ar putea fi grupate în mai multe categorii, şi anume:

a) modul de alegere a Preşedintelui României – art. 81 din Constituţie;

b) modul de exercitare, de către Preşedinte, a dreptului de a dizolva Parlamentul;

c) regimul juridic al răspunderii politice şi penale a Preşedintelui României;

d) regimul exercitării atribuţiilor de către Preşedintele României, care, în cea mai mare parte, impune aprobări, prealabile sau ulterioare, informări, propuneri, consultări, din partea Parlamentului sau a Guvernului;

e) regimul constituţional al învestiturii Guvernului;

f) obligaţia contrasemnării, celei mai mari părţi a decretelor Preşedintelui, de către Primul-ministru[11].

---

[1] C. Ionescu, citat după I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2007, p. 52.

[2] I. Alexandru, *Un punct de vedere privind izvoarele disfuncțiilor în exercițiul democrației constituționale,* în M. Duțu, D.C. Dănișor, I. Dogaru (coord.), *O viață dedicată dreptului,* Ed. Academiei, București, 2015, p. 32.

[3] A.-M. Iordache, *Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene,* în RDP nr. 2/2011, p. 22.

[4] Marea Britanie, Danemarca, Suedia, Luxemburg, Olanda, Belgia.

[5] Franța.

[6] Portugalia, Finlanda, România.

[7] Germania, Italia, Austria, Grecia.

[8] F. Vasilescu, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 184. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 295-298.

[9] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită și republicată, comentată, op. cit.*, pp. 157-158.

[10] M. Duverger, *Les Constitutions de la France,* P.U.F., Paris, 2004, p. 110.

[11] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 295-298.

Unii autori au remarcat faptul că din ambiguităţile dispoziţiilor constituţionale privitoare la raporturile dintre cei doi şefi ai executivului, până la disputele de orgoliu şi de legitimitate între instituţii, se poate afirma că sistemul de guvernare din România trebuie reformat. Un sistem de guvernare performant este o cale care asigură atât stabilitatea guvernamentală, cât şi eficienţa instituţională. El se bazează pe o repartizare clară şi predictibilă a puterilor între instituţiile fundamentale ale statului, pe un sistem real şi funcţional de *checks and balances*[1].

[1] B. Dima, *Semiprezidențialismul românesc postdecembrist între dispozițiile constituționale și practica politică,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 299-300.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, conceptele utilizate în prezentul capitol.
2. Identificaţi şi analizaţi prevederile din Codul administrativ referitoare la conceptele analizate în prezentul capitol.
3. Analizaţi, comparativ, tipurile de regimuri politice şi de forme de guvernământ existente.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Executivul în România are o structură bicefală, fiind format din Preşedinte şi Primul-ministru;

b) executivul în România are o structură bicefală, fiind format din Preşedinte şi Guvern.

2. a) Regimul politic instituit prin Constituţia României din 1991 este unul parlamentar;

b) regimul politic instituit prin Constituţia României din 1991 este unul semiprezidenţial atenuat sau semi-parlamentar.

3. a) Competenţa unui organ al administraţiei publice este facultativă;

b) competenţa unui organ al administraţiei publice este obligatorie.

4. a) Competenţa unui organ administrativ se clasifică în competenţă materială, teritorială şi temporală;

b) competenţa unui organ administrativ se clasifică în competenţă temporală şi personală.

5. a) Competenţa materială a unui organ administrativ este generală şi specială;

b) competenţa materială a unui organ administrativ este generală şi personală.

6. a) Competenţa temporală a unui organ administrativ este, de regulă, nelimitată în timp;

b) competenţa temporală a unui organ administrativ poate fi atât limitată, în ceea ce priveşte unele atribuţii şi nelimitată în timp, în privinţa altor atribuţii.

7. a) În sistemul constituţional şi legal actual, administraţia publică se realizează numai de organe de natură statală;

b) în sistemul constituţional şi legal actual, administraţia publică se realizează de organe de natură statală şi autonomă locală, precum şi de structuri private autorizate să desfăşoare activităţi de natură administrativă în egală măsură.

9. a) Legalitatea competenţei semnifică trăsătura acesteia de a se exercita în strânsă conformitate cu legea, pe baza şi în limitele ei;

b) legalitatea competenţei semnifică trăsătura acesteia de a se exercita aşa cum decid organele de conducere, colegială sau unipersonală, ale unui organ administrativ.

10. a) Sarcinile unui organ al administraţiei publice sunt generale, comune tuturor organelor administrative;

b) sarcinile unui organ al administraţiei publice pot fi atât generale, cât şi speciale pentru diferite organe ale administraţiei.

CAPITOLUL IX

PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

I. Statutul constituţional al Preşedintelui României şi atribuţiile sale

§ 1. Statutul constituţional al Preşedintelui

În Codul administrativ nu e cuprinsă şi instituţia Preşedintelui. S-a optat pentru soluţia reglementării lui prin lege specială, din raţiuni care ţin de faptul că în Cod trebuie să se regăsească autorităţi care dispun de atribuţii preponderent administrative sau calificate expres prin legea fundamentală ca având un asemenea rol. Exemplu, Constituţia reglementează în art. 102 rolul Guvernului de a exercita *conducerea generală a administraţiei publice*[1].

Astfel se explică faptul că în art. 2 C. adm., care enumeră *autorităţile administraţiei publice centrale, nu se regăseşte şi Preşedintele României.* Aceasta nu înseamnă că în Codul administrativ nu se regăsesc şi prevederi referitoare la Preşedintele României, cum ar fi art. 16, referitor la *învestitura Guvernului,* art. 33 privind contrasemnarea de către primul -ministru a decretelor Preşedintelui etc.

Conform art. 1 alin. (2) coroborat cu art. 152, forma de guvernământ în România este **republica.** Ea reprezintă *„acea formă de guvernământ în care, aşa cum se spune, cetăţenii se guvernează singuri, desemnându-şi sau alegând un şef de stat, denumit, de regulă, preşedinte"*[2].

Art. 80, intitulat *„Rolul Preşedintelui",* raportat la celelalte prevederi constituţionale relevante şi la constantele doctrinei şi ale jurisprudenţei Curţii Constituţionale, determină următoarele dimensiuni ale statutului constituţional al şefului de stat.

a) Este **unul dintre cei doi şefi ai executivului, alături de Guvern.** Spre deosebire de Guvern însă, rolul executiv al Preşedintelui este mai atenuat, primând celelalte dimensiuni ale statutului său.

b) Este **reprezentantul statului român,** pe plan intern şi extern. Această calitate este prima enumerată de art. 80 alin. (1) conform căruia *„Preşedintele României reprezintă statul român (...)".*

c) Este **garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării,** potrivit aceluiaşi articol.

Şeful statului[3] are o serie de atribuţii prin intermediul cărora urmăreşte să transpună în practică acest rol. Avem în vedere, în primul rând, atribuţiile în domeniul apărării, cea de

---

[1] A. Trăilescu, *Unele consideraţii referitoare la sfera obiectului de reglementare şi domeniul de aplicare a Codului administrativ,* în RDP nr 3-4/2020, pp. 57-58.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* ed. 15, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 63.

[3] G. Vrabie, *op. cit.,* vol. II, pp. 272-276.

preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, atribuţiile în situaţii de stare de asediu etc.

d) Rolul de a **veghea la respectarea Constituţiei.**

Art. 80 alin. (2) consacră această misiune constituţională a Preşedintelui, care trebuie înţeleasă în dimensiunea ei activă, nu pasivă. Această funcţie[1] are un conţinut complex, în semnificaţii juridice dar şi politice şi se concretizează, printre altele, prin atribuţia Preşedintelui de a sesiza Curtea Constituţională în cadrul controlului prealabil de constituţionalitate sau cu privire la existenţa unui conflict juridic de natură constituţională.

e) Funcţia de **a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice,** pentru realizarea căreia exercită **rolul de mediere între puterile statului şi între stat şi societate[2],** denumită de unii autori funcţia de arbitraj[3].

Am putea spune că **medierea este instrumentul,** iar **buna funcţionare a autorităţilor publice este finalitatea.**

Nu avem de-a face cu două funcţii distincte, ci cu una singură, mai exact cu **două atribute ale aceleiaşi funcţii.**

„Medierea realizată de Preşedintele României nu se opreşte la autorităţile statale, ci trebuie să meargă mai departe şi să tranşeze eventualele divergenţe care se pot manifesta între autorităţile publice şi diferite segmente ale structurii sociale de pe o ***poziţie de neutralitate*** *(subl. ns.)"*[4].

§ 2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui

Modul de alegere a Preşedintelui face distincţia între republicile parlamentare şi cele prezidenţiale/semiprezidenţiale.

Preşedintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pentru un mandat de 5 ani. Procedura de alegere a şefului de stat este reglementată prin Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României[5], cu modificările şi completările ulterioare[6]. Acesteia se adaugă, în principal, Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondenţă, precum şi modificarea şi completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente[7]. Autoritatea publică în a cărei competenţă intră să vegheze la respectarea procedurii privind alegerea Preşedintelui este Curtea Constituţională[8], care, de

---

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit.,* vol. II, ed. a 15-a, p. 261.

[2] Art. 80 alin. (2) prevede că *„Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate".*

[3] Genoveva Vrabie, *Rolul şi funcţiile Preşedintelui României,* în R.D.P. nr. 2/1995, p. 69.

[4] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 53.

[5] Republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

[6] Între acestea menționăm O.U.G. nr. 64/2019 privind modificarea și completarea Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor pentru Președintele României din anul 2019, publicată în M. Of. nr. 746 din 12 septembrie 2019.

[7] Publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

[8] Atribuție prevăzută de art. 146 lit. f) din Constituție.

altfel, validează și rezultatele alegerilor[1]. Astfel, în competența Curții intră soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii la funcția de Președinte al României, potrivit art. 37 și 38 din Legea nr. 47/1992[2], precum și al art. 31 alin. (1) și (2) din Legea nr. 370/2004. Eventualele contestații, potrivit art. 31 alin. (1) din Legea nr. 370/2004 pot fi depuse de către cei interesați[3], în cel mult 24 de ore de la data expirării termenului de 48 ore de la depunerea candidaturii, în limitele cărora Biroul Electoral Central are obligația să se pronunțe în sensul înregistrării sau respingerii înregistrării unui candidat sau respingerii unei candidaturi la funcția de Președinte al României. Depășirea acestui termen poate atrage respingerea contestației astfel formulată[4]. În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că *„atât condițiile de eligibilitate, cât și impedimentele constituționale pentru a fi ales în funcția de Președinte al României sunt prevăzute expres și limitativ în Constituție și în Legea nr. 370/2004"*[5].

Pentru alegerea Președintelui din primul tur de scrutin, este necesară **majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale,** conform art. 81 alin. (2) din Constituție. Cum un asemenea procent este dificil de realizat, de regulă se organizează două tururi, ceea ce *„dă posibilitatea alegerii în funcția de Președinte al statului a unei persoane cu o largă susținere în rândul alegătorilor"*[6].

Durata mandatului Președintelui este în prezent de 5 ani, soluție care asigură continuitatea instituției prezidențiale în perioada campaniilor electorale parlamentare, ceea ce reprezintă un plus de garanție pentru stabilitatea politică a țării[7].

Mandatul se exercită de la depunerea jurământului, până la depunerea jurământului Președintelui nou ales. El poate fi prelungit numai prin **lege organică** și numai în caz de **război sau catastrofă**.

Potrivit doctrinei de drept constituțional, *„din punct de vedere juridic, cel mai important act este jurământul pe care cel ales șef de stat trebuie să-l depună"*[8]. Jurământul reprezintă *„ultima etapă de îndeplinit în vederea intrării în exercițiul funcției, a preluării mandatului, aceea a învestiturii"*[9].

---

[1] Potrivit art. 146 lit. f) din Constituție.

[2] Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 septembrie 2010.

[3] Poate fi vorba de ceilalți candidați, de partide politice, de alianțe politice sau electorale, ori de alegători.

[4] Hotărârea Curții Constituționale nr. 44 din 28 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 71 din 29 septembrie 2014 privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Szolt Szilagyi la alegerile pentru Președintele României din 2014. Aceleași aspecte au fost invocate și în hotărârea nr. 40 din 26 septembrie 2014 a Curții Constituționale privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Kelemen Hunor la alegerile pentru președintele României din anul 2014 prin care *„Curtea constată că a fost tardiv introdusă contestația și o respinge"* (publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014).

[5] A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 49 din 17 octombrie 2014 privind contestația înregistrării candidaturii domnului Victor Viorel Ponta la alegerile pentru Președintele României din 2014, publicată în M. Of. nr. 760 din 20 octombrie 2014 prin care a fost respinsă contestația formulată pentru că *„a fost introdusă cu depășirea termenului prevăzut de Legea nr. 370/2004"*.

[6] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 725.

[7] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.,* p. 143.

[8] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, ed. a 15-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017, pp. 266-267.

[9] E. Ștefan, *Aspecte de drept comparat privind jurământul șefului de stat,* în RDP nr. 3-4/2020, p. 93.

Pe perioada exercitării mandatului, **Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid politic** şi **nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată.** Incompatibilitatea exprimă interdicţia ca o anumită persoană să poată exercita în acelaşi timp două activităţi sau funcţii, inclusiv demnităţi publice, care prin caracterul lor sunt contradictorii[1]. Incompatibilitatea nu reprezintă doar o măsură de protecţie a funcţiei în considerarea căreia a fost instituită, ci şi a celor cu care această funcţie devine incompatibilă, împiedicând cumulul lor, deoarece confuzia de competenţe şi de roluri pe care ar crea-o un asemenea cumul ar fi în dauna celor două funcţii, a imparţialităţii, obiectivităţii şi independenţei pe care exerciţiul lor le presupune[2]. Pe lângă aceste argumente, adăugăm şi pe acela că *„Ar fi un conflict de interese între misiunea Preşedintelui de reprezentare a poporului şi activităţile sale publice sau private aducătoare de profit"*[3].

§ 3. Atribuţiile Preşedintelui României

Atribuţiile şefului de stat sunt prevăzute în principal în Constituţie, cu precădere în titlul III, capitolul II, dar şi în alte părţi ale Constituţiei. *Exempli gratia*, atribuţia de *promulgare a legilor* este reglementată în primul capitol al titlului III, privind Parlamentul României, art. 77. În scopul exercitării de către Preşedintele României, a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituţia României şi alte legi se organizează şi funcţionează **Administraţia prezidenţială**, instituţie publică având personalitate juridică şi care are sediul în Bucureşti, Palatul Cotroceni[4].

Doctrina este generoasă sub aspectul identificării categoriilor de atribuţii pe care acesta le exercită[5].

În funcţie de **subiectele de drept faţă de care sau cu implicarea cărora se exercită,** identificăm următoarele categorii:

1. Atribuţii realizate în raporturile cu Parlamentul

La această primă categorie, regăsim:

a) Promulgarea legilor de către Preşedinte

„Cu excepţia legilor constituţionale, care urmează o procedură specială de adoptare, celelalte legi parcurg şi etapa promulgării legii, ca etapă finală anterioară intrării în vigoare şi producerii de efecte juridice"[6].

---

[1] C. Ionescu, *Constituția României, comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale,* Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 212.

[2] F.V. Gilia, *Regimul incompatibilităților parlamentare în dreptul comparat,* în RDP nr. 2/2011, p. 47.

[3] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, București, 2019, ed. a 2-a, p. 742.

[4] Conform prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 175 din 11 iulie 1994 şi republicată în M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001. Republicarea s-a făcut în temeiul art. III din O.U.G. nr. 1/2001, publicată în M. Of. nr. 12 din 10 ianuarie 2001.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 298-322; D.A. Tofan, *Drept administrativ,* ed. a 5-a, pp. 119-120; C. Ionescu, *Regimul politic în România,* Ed. All Beck, București, 2002, pp. 234-236.

[6] R. Popescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole,* ed. a 2-a, p. 678.

Potrivit art. 77 din Constituție[1], Președintele îndeplinește această funcție ancestrală, aceea de a învesti legea cu formulă executorie[2]. Președintele dispune și *publicarea legii în Monitorul Oficial*[3].

Termenul pus la dispoziția Președintelui pentru a promulga legea este de **20 de zile de la primirea legii spre promulgare.** Prin **excepție**, termenul se reduce la jumătate, respectiv **10 zile,** atunci când Președintele, înainte de promulgarea legii, se prevalează: de dreptul de **sesizare a Curții Constituționale,** când apreciază că legea prezintă aspecte de neconstituționalitate sau **formulează cerere de reexaminare a legii,** când apreciază că legea prezintă aspecte de neoportunitate politică[4]. Președintele poate cere o singură dată reexaminarea legii de către Parlament.

După scurgerea termenelor precizate mai sus, intervine caracterul obligatoriu al promulgării.

Prin Deciziile Curții Constituționale nr. 30 din 27 ianuarie 2016 și nr. 31 din 27 ianuarie 2016, publicate în același Monitor Oficial[5], Curtea s-a pronunțat asupra unor dispoziții din Regulamentele parlamentare care vizau exercitarea, de către Președinte, a atribuției de a promulga legea. Obiectul **Deciziei nr. 30/2016** l-a reprezentat art. 137 din Regulamentul Camerei Deputaților. Prin acest text se prevăd unele reguli procedurale privind soluționarea cererii de reexaminare a unei legi de către Camera Deputaților.

În Decizia pronunțată, Curtea a reținut că *„în aplicarea normelor constituționale ale art. 77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context, se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea".* Mai reține Curtea că, *„în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată, legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Președintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Președinte se solicită acest lucru, situație în care nu se mai impune trimiterea legii spre promulgare".* Acest lucru nu este în concordanță cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale în sensul că *„cererea de reexaminare nu poate afecta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării".* Pentru aceste argumente și altele care se regăsesc în considerentele Deciziei nr. 30/2016, Curtea Constituțională **a admis excepția de neconstituționalitate a art. 137 alin. (3), (4) și (5)** din Regulamentul Camerei Deputaților, modificat prin Hotărârea nr. 106/2015, declarând textul neconstituțional.

Decizia nr. 31/2016 a avut ca obiect sesizarea de neconstituționalitate a art. 56[6] din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin

---

[1] Precizăm că acest articol este plasat în capitolul I al Titlului III, consacrat autorităților publice.

[2] I. Vida, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, *Constituția României comentată, op. cit.,* p. 177.

[3] I. Vida, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 177.

[4] Pentru dezvoltarea acestei probleme, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 305-308. T. Drăganu, *op. cit.,* pp. 121-125.

[5] Este vorba despre M. Of. nr. 117 din 16 februarie 2016.

[6] Art. 56 are următorul conținut: *„(1) Președintele României are dreptul, înainte de a promulga legea, să solicite ambelor Camere, printr-o cerere motivată, o nouă deliberare asupra legii sau a unor articole de lege*

Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992[1], astfel cum a fost el modificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 46/2015[2]. Soluţionând sesizarea, Curtea a statuat că *„(...) dispoziţiile criticate nu prevăd procedura referitoare la votul final pe legea în ansamblul său, după încheierea dezbaterilor ce au loc în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului şi efectuarea votului asupra raportului întocmit de comisiile competente"*. A mai considerat Curtea că *„(...) în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată, legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Preşedintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaţilor şi a Senatului, în şedinţă comună, de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Preşedinte se solicită acest lucru"*. În acest fel, *„prevederea expresă a celor două soluţii (...) poate duce la concluzia că legiuitorul înlătură posibilitatea celor două Camere, în şedinţă comună, de a reveni asupra unei legi adoptate, prin acordarea unui vot de respingere a ei, la solicitarea Preşedintelui României"*.

Pentru aceste considerente, şi altele regăsite în conţinutul deciziei prezentate, Curtea a apreciat că *„... dispoziţiile art. 56 alin. (2) şi (3) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului sunt echivoce cu privire la posibilitatea Camerei Deputaţilor şi Senatului, în şedinţă comună, de a vota respingerea unei legi, ca urmare a reexaminării declanşate de cererea Preşedintelui României, astfel că nu respectă cerinţele referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condiţiile de claritate, precizie şi previzibilitate, fiind contrare dispoziţiilor art. 1 alin. (5) din Constituţie"* şi **a declarat textul neconstituţional.**

Prin DCC nr. 63/2018[3] şi nr. 483/2018[4], Curtea a statuat asupra limitelor reexaminării, ca şi în cele două prezentate anterior, de altfel, arătând că *„în aplicarea normei constituţionale cuprinse în art. 77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Preşedintelui României, precum şi pe cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor şi coerenţa reglementării"*[5].

b) Adresarea de mesaje Parlamentului

Sediul materiei este art. **88 din Constituţie,** care, într-o formulă concisă, recunoaşte **dreptul Preşedintelui de a adresa mesaje Parlamentului,** cu privire la **principalele probleme politice ale naţiunii.**

---

adoptate în şedinţa comună a celor două Camere. Cererile de reexaminare a legilor adoptate în şedinţele comune se trimit spre dezbatere comisiilor sesizate iniţial în fond. Cererile de reexaminare a legilor pentru care Guvernul şi-a angajat răspunderea se trimit, spre dezbatere, comisiilor în a căror competenţă intră materia reglementată de respectivele legi. În cadrul cererii de reexaminare, Parlamentul poate să modifice în totalitate sau parţial textele care au legătură cu cererea de reexaminare, inclusiv prin recorelarea dispoziţiilor legii".

[1] Republicat în M. Of. nr. 461 din 25 iulie 2013.

[2] Publicată în M. Of. nr. 931 din 16 decembrie 2015.

[3] Referitoare la admiterea excepţiei de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. I pct. 21 (cu referire la art. 16 din O.U.G. nr. 75/2005 privind asigurarea calităţii educaţiei şi pct. 26 [cu referire la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 288/2004 privind organizarea studiilor universitare] din Legea privind aprobarea O.U.G. nr. 96/2016 pentru modificarea şi completarea unor acte normative în domeniul educaţiei, publicată în M. Of.. nr. 201 din 6 martie 2018.

[4] Referitoare la obiecţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în M. Of.. nr. 636 din 20 iulie 2018.

[5] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 684.

Art. 98 alin. (2) interzice Președintelui interimar să exercite mai multe atribuții, printre care și pe aceea de a adresa mesaje Parlamentului.

Din punctul de vedere al semnificației sale, **mesajul** reprezintă **un mijloc de legătură între două autorități publice,** unul dintre șefii executivului și organul reprezentativ suprem al poporului român.

Sfera problemelor discutate cu ocazia mesajului este lăsată la latitudinea Președintelui.

Mesajul reprezintă **un act juridic exclusiv și unilateral al Președintelui, care nu îmbracă forma unui decret** și care intră în categoria **actelor politice ale șefului de stat.**

El **nu atrage efectele juridice ale unui decret,** singura consecință pe care o determină fiind, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) *întrunirea Camerelor în ședință pentru a-l primi".*

Nu este obligatorie și dezbaterea mesajului, după cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 87/1994[1].

Împărtășim opinia conform căreia *„după primirea mesajului, aspecte ce alcătuiesc conținutul său ar putea face obiectul unei dezbateri, dar ca o problemă separată"*[2].

Un alt regim juridic va avea **mesajul prevăzut de art. 92 alin. (3),** prin care **Președintele aduce la cunoștința Parlamentului măsurile luate cu ocazia respingerii unei agresiuni armate**, astfel:

– Camerele vor fi obligate să se întrunească nu doar ca să primească mesajul, ci ca să-l și dezbată;

– Președintele va participa la dezbatere;

– mesajul se concretizează într-un decret contrasemnat de primul-ministru, el având deci o natură **complexă**, **politică** și **juridică,** în același timp.

În doctrina de specialitate s-a formulat propunerea, pe care o împărtășim ca temele mesajului, ca și cele ale consultării Parlamentului, să se încadreze în ordinea constituțională existentă. În acest fel se va evita situația ca Parlamentul să poată fi consultat cu privire la anumite probleme care exced ordinii constituționale[3]. În România a fost cazul consultării cu privire la **organizarea unui referendum** care să vizeze trecerea la Parlamentul unicameral, care a și fost urmată de un referendum, precum și cel prin care se propunea să nu se mai poată adopta ordonanțe de urgență în domeniul justiției, materie care nu se regăsește menționată în art. 115 alin. (6) din Constituție.

c) Convocarea Parlamentului în sesiuni

Sediul materiei este reprezentat de art. 63 alin. (3) și art. 66 alin. (2).

Art. **63 alin. (3)** reglementează convocarea, de către Președinte, a Parlamentului nou ales, în cel mult 20 de zile de la alegeri.

Art. 66 alin. (2) vizează **întrunirea în sesiuni extraordinare a Parlamentului,** la **cererea Președintelui României**, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul parlamentarilor.

Dreptul de a cere convocarea aparține celor doi președinți ai Camerelor.

d) Dizolvarea Parlamentului de către Președinte

În conformitate cu **art. 89** din Constituția României, Președintelui îi este recunoscut **dreptul de a dizolva Parlamentul**, care este suspus unor condiții speciale, și anume:

– consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare;

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994.

[2] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 123.

[3] Pentru dezvoltări, a se vedea C.-R. Tomescu, *Raporturile dintre Guvern și Parlament,* Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 90.

– neacordarea votului de învestitură în termen de 60 de zile de la prima solicitare, coroborată cu respingerea, în acest interval, a cel puţin două solicitări de investitură;

– în cursul unui an, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o dată;

– este interzisă dizolvarea Parlamentului în timpul stării de asediu ori a celei de urgenţă ori în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui.

Exercitarea acestui drept **este o facultate** şi **nu o obligaţie pentru Preşedinte**[1].

În doctrină s-a formulat o propunere *de lege ferenda* pe care o apreciem pertinentă de *ajustare a acestei dispoziţii,* pornind de la faptul că dizolvarea Parlamentului este consecinţa unei crize politice şi instituţionale profunde, determinată de imposibilitatea învestirii unui nou guvern. *„ Or, prin dizolvarea Parlamentului, aşa cum este reglementarea constituţională actuală, nu se rezolvă nici problema numirii unui nou Guvern şi se ajunge şi la dizolvarea camerelor legiuitoare. Mai degrabă, criza se adânceşte decât se rezolvă"*[2].

§ 4. Atribuţii realizate în raporturile cu justiţia

a) Numirea judecătorilor şi procurorilor

În conformitate cu prevederile art. 134 alin. (1) din Constituţie, judecătorii şi procurorii, cu excepţia celor stagiari, sunt numiţi de Preşedintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

Potrivit art. 125 alin. (1), judecătorii numiţi de Preşedintele României **se bucură de inamovibilitate.** Principiul inamovibilităţii este înscris şi în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor[3].

Inamovibilitatea reprezintă, alături de stabilitate, o **garanţie** pe care statul o acordă unor categorii de funcţionari publici, *că nu vor fi suspendaţi sau revocaţi decât pentru cauze disciplinare. Ea se deosebeşte de stabilitate prin aceea că funcţionarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare*[4].

Propunerile de judecători se făceau iniţial de plenul Consiliului Superior al Magistraturii (C.S.M.), iar în prezent se fac de către Secţia de judecători a C.S.M., pentru judecătorii care au promovat examenul de capacitate, în termen de maxim 30 de zile de la data validării examenului[5]. Faptul că propunerea de numire se face de către CSM, în calitatea lui de garant al Constituţiei şi nu de către ministrul justiţiei face să se evite politizarea actului de înfăptuire a justiţiei[6].

b) Acordarea graţierii individuale

Precizăm, dintru început, că este vorba despre **graţierea individuală**, deoarece cea **colectivă** se acordă prin lege organică[7].

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p. 79.

[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. a 2-a, p. 778.

[3] Republicată în M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005, cu ultimele modificări aduse prin O.U.G. nr. 7/2019, publicată în M. Of. nr. 137 din 20 februarie 2019.

[4] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 144.

[5] Procedura este prevăzută de art. 40 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 317/2004, astfel cum a fost el modificat de art. I pct. 32 din Legea nr. 234/2018 şi art. 31 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 303/2004.

[6] P. Pop, V.M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 1125.

[7] Cu privire la această materie, a se vedea G. Iancu, *Graţierea colectivă – măsură de iertare umană a semenilor noştri,* în R.D.P. nr. 3/2018, pp. 88-93.

Curtea Constituțională a făcut deosebirea între cele două tipuri de grațiere. Dacă **grațierea colectivă** reprezintă *„un act de clemență exercitat de Parlament, în temeiul prerogativelor sale constituționale și politicii penale a statului (...)"*, **grațierea individuală** este o *„măsură de clemență care constă în iertarea unui condamnat de executarea în tot sau în apret a pedepsei ori în comutarea pedepsei într-una mai ușoară"*[1].

Măsura se dispune prin **decrete,** care sunt **acte administrativ** cu caracter **individual** și care, conform art. 100 alin. (2) sunt **contrasemnate de primul-ministru.** Acordarea grațierii reprezintă un drept universal[2], sacrosant, al șefului de stat, un act de iertare, de „grație", care, odată ce a fost acordată, nu mai poate fi retrasă. Regimul său juridic este reglementat prin art. 17 alin. (1) din Legea nr. 546/2002 privind grațierea individuală și procedura acordării grațierii[3], care în art. 17 prevede că *grațierea individuală se acordă necondiționat, în vreme ce grațierea colectivă se poate acorda condiționat.*

c) Declanșarea urmăririi penale împotriva unor membri ai Guvernului- art. 109 alin. (2) din Constituție.

Președintele se află printre subiectele de drept care **au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte pe care aceștia le-au efectuat în exercițiul funcției lor.**

El are și **posibilitatea de a dispune suspendarea din funcție a membrului Guvernului în cazul căruia s-a început urmărirea penală.** În cazul în care persoana respectivă a fost trimisă în judecată, intervine **suspendarea de drept** a acesteia. În acest fel, se protejează atât interesul public, cât și interesul celui în cauză[4].

§ 5. Atribuții exercitate în relațiile cu poporul

Provenind din limba latină (*referendum)* și regăsit și în limba franceză sub aceeași denumire, referendumul reprezintă **o formă de consultare directă a poporului cu privire la o anumită problemă,** cunoscută în dreptul românesc sub denumirea de *plebiscit.* Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, *titularul suveranității este poporul,* care o exercită în două moduri

– *în mod direct,* prin referendum;

– *în mod indirect,* prin organele sale reprezentative.

Referitor la această reglementare, în doctrină s-a apreciat că *„Legea fundamentală română a înțeles însă să combine regimul juridic al suveranității naționale, exprimată prin democrația reprezentativă, cu unele instrumente ale democrației directe, mai precis cu exercitarea directă a puterii de stat de către poporul instituționalizat prin modalitatea referendumului"*[5].

---

[1] Deciziile CCR nr. 104/2006, publicată în M. Of. nr. 166 din 21 februarie 2006, și nr. 89/2003, publicată în M. Of. nr. 200 din 27 martie 2003.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 113.

[3] Publicată în M. Of. nr. 755 din 16 octombrie 2002 și republicată în M. Of. nr. 287 din 18 aprilie 2014.

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* p. 913.

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 24.

Organizarea şi desfăşurarea referendumului sunt reglementate prin Legea nr. 3/2000[1], care a făcut obiectul mai multor excepţii de neconstituţionalitate soluţionate de către Curtea Constituţională[2].

Există **mai multe tipuri de referendum.** Astfel, prin art. 151 alin. (3) se consacră ceea ce doctrina denumeşte ***referendum constituţional*** cu caracter obligatoriu[3]. Un alt tip este *referendumul legislativ*[4] şi, în fine, cel *consultativ,* în categoria căruia se încadrează cel prevăzut de art. 90.

Tot despre referendum este vorba şi în art. 95, care consacră acel tip de referendum care intervine *în cazul suspendării din funcţie a Preşedintelui României,* care are ca scop să determine *demiterea Preşedintelui a cărui suspendare a realizat-o Parlamentul.*

Din punctul de vedere al sferei problemelor ce urmează a constitui obiectul referendumului, art. 90 dispune că poporul *urmează să-şi exprime voinţa cu privire la problemele de interes naţional.*

Prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 567 din 11 iulie 2006[5] s-a statuat că *„art. 90 din Constituţie stabileşte competenţa exclusivă a Preşedintelui în determinarea problemelor de interes naţional ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai Preşedintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes naţional şi, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia".*

În ceea ce ne priveşte, ne-am îngăduit să facem unele precizări[6] cu privire la competenţa *exclusivă* a Preşedintelui de a stabili sfera problemelor supuse referendumului şi am atenţionat asupra faptului că ea se poate transforma într-una *excesivă,* atunci când Preşedintele propune obiective ale referendumului care contravin Constituţiei. Date fiind experienţele pe care România le-a trăit deja, cu referendumuri prin care s-a propus schimbarea sistemului parlamentar, se impune ca legea să precizeze faptul că **obiectivele propuse de Preşedinte trebuie să concorde cu Constituţia.**

Data referendumului naţional, aceasta se stabileşte prin decret al Preşedintelui, împreună cu **obiectul** şi **întrebările**. Legea nu stabileşte nicio interdicţie expresă cu privire la stabilirea datei referendumului împreună cu alte evenimente legislative, iar Curtea Constituţională a statuat prin Decizia nr. 147/2007[7] că *„nu există nicio altă condiţie care să interzică organizarea şi desfăşurarea referendumului simultan cu alegerile prezidenţiale, parlamentare, locale sau alegerile pentru Parlamentul European, ori într-un anumit interval de timp, anterior sau posterior alegerilor menţionate".*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările şi completările ulterioare.

[2] Exemplu: Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012 publicată în M. Of. nr. 478 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 publicată în M. Of. nr. 407 din 5 iulie 2013, Decizia nr. 471 din 14 noiembrie 2013 publicată în M. Of. nr. 754 din 4 decembrie 2013.

[3] Art. 115 alin. (3) prevede că *„Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau propunerii de revizuire".*

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 120.

[5] Publicată în M. Of. nr. 613 din 14 iulie 2006.

[6] V. Vedinaş, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018, pp. 178-179.

[7] Publicată în M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007.

Cu toate acestea, susținem teza, pe care am exprimat-o și noi, că *„recomandabil ar fi ca referendumul să nu se suprapună cu niciun alt tip de alegeri, pentru a nu fi influențate alegerile respective sau rezultatul referendumului"*[1].

În ceea ce privește problema **dacă referendumul trebuie organizat într-o singură zi,** și sub acest aspect legea nu conține posibilități sau interdicții, însă Curtea Constituțională a apreciat, prin Decizia nr. 735/2012[2] că *„deși regula este ca referendumul să se desfășoare într-o singură zi, în cazuri excepționale, pentru a se asigura o mai mare participare la vot, legiuitorul poate reglementa și în sensul ca referendumul să se desfășoare pe parcursul mai multor zile"*.

Dintre cei patru Președinți care au condus România din 1990 până în prezent doi dintre ei au recurs la acest mijloc de consultare a poporului[3].

§ 6. Atribuțiile Președintelui ca șef al executivului

În această calitate, Președintele dispune de o *serie de atribuții pe care le exercită fără să aibă nevoie de concursul primului-ministru sau al unui alt ministru*[4].

Acest element îl deosebește de statutul șefului de stat din regimurile parlamentare, unde este obligatorie contrasemnătura unui ministru pe orice act al șefului de stat.

Vom grupa atribuțiile realizate de Președinte în funcție de acest criteriu în mai multe categorii.

1. Atribuții în raporturile cu Guvernul

a) desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru.

Rolul Președintelui se rezumă la a **desemna un candidat**, care urmează să primească votul de încredere de la Parlament, alături de întreaga echipă guvernamentală.

Președintele nu dispune de o putere discreționară absolută în desemnarea candidatului, el este obligat să se consulte cu partidul care a câștigat majoritatea alegerilor în Parlament, iar în cazul în care nu există o asemenea majoritate, cu toate partidele reprezentate în Parlament.

Curtea Constituțională a statuat, însă, prin Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008[5], care privea refuzul Președintelui de a numi ca ministru al justiției pe doamna Norica Nicolai, că

---

[1] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. a 2-a, p. 785.

[2] Publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2012.

[3] Este vorba despre Președintele Traian Băsescu, care a organizat două referendumuri, unul la **25 noiembrie 2007**, cu *alegerea parlamentarilor în două tururi de scrutin,* și cel de-al doilea la data de 22 noiembrie 2009, având ca temă *trecerea la Parlamentul unicameral și reducerea numărului de parlamentari la 300.* Președintele în exercițiu Klaus Iohanis a organizat un referendum la **26 mai 2019,** cu ocazia alegerilor pentru Parlamentul European, care a avut ca obiect două probleme, respectiv: *1. Sunteți de acord cu interzicerea amnistiei și grațierii pentru infracțiunile de corupție? 2. Sunteți de acord cu interzicerea adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare și cu extinderea dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională?*

[4] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 227.

[5] Privind cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de primul-ministru în exercițiu – la acea dată Călin Popescu Tăriceanu –, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

„(...) pentru preîntâmpinarea apariţiei unui blocaj instituţional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art. 77 alin. (2) din Legea fundamentală dreptul Preşedintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată". Pornind de la această prevedere, Curtea a considerat că *„această soluţie are valoare constituţională de principiu în soluţionarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorităţi publice care au atribuţii conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală şi că acest principiu este de aplicaţiune generală în cazuri similare".* Din interpretarea acestei decizii rezultă concluzia că **Preşedintele poate refuza o singură dată şi numirea unui ministru, şi o propunere de prim-ministru**. Urmând aceeaşi filozofie, şi în cazul în care se propune, de către partidul sau alianţa care a obţinut majoritatea în urma alegerilor parlamentare o persoană pentru a fi desemnată candidat, Preşedintele poate să refuze persoana propusă, urmând a da curs unei alte propuneri care se formulează[1].

b) numirea Guvernului, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Potrivit art. 85 alin. (1), Preşedintele României **numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament,** printr-un decret care cuprinde *lista Guvernului,* după cum o califică art. 103 alin. (2) şi (3).

Preşedintele nu poate numi alţi membri decât cei înscrişi pe lista Guvernului sau refuza numirea unora dintre aceştia. Avem astfel de-a face cu o **competenţă legată a Preşedintelui** în exercitarea acestei atribuţii.

c) revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului.

Remanierea guvernamentală reprezintă modificarea listei Guvernului aprobată prin votul de încredere al Parlamentului; una sau mai multe funcţii guvernamentale urmând a fi atribuite către alte persoane decât cele care au figurat iniţial pe lista aprobată de Parlament[2]. Ea implică, în termenii expreşi ai art. 85 alin. (2), **o altă autoritate publică,** respectiv **primul-ministru.**

Remanierea guvernamentală *nu poate viza Guvernul în integralitatea sa, ci doar unele funcţii ale Guvernului*[3]. Cum am arătat deja, Curtea Constituţională a statuat, prin decizia precitată **nr. 98 din 7 februarie 2008**, că **Preşedintele poate să refuze o singură dată numirea unui candidat propus de premier,** *limitarea la o singură respingere a propunerii se justifică prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine în exclusivitate primului-ministru*[4]. Curtea a mai arătat că *primul-ministru este obligat să propună o altă persoană, în cazul refuzului Preşedintelui României de a numi ca ministru persoana propusă, în condiţiile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituţie,* propunerea aceleiaşi persoane fiind exclusă prin chiar faptul neînsuşirii propunerii de către Preşedintele României. În această a doua situaţie, Preşedintele trebuie să emită decretul de numire în funcţie *„ca un act pur formal",* cum se afirmă în decizie, răspunderea pentru nominalizarea unui ministru revenind în exclusivitate primului-ministru. După cum se exprimă unii autori, *„dreptul Preşedintelui de a numi miniştri nu poate fi unul formal, dar nici nu poate fi*

---

[1] În practica ultimilor ani s-a regăsit o atare situaţie, când Preşedintele a refuzat o persoană propusă de alianţa care a câştigat majoritatea în alegeri.

[2] B. Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 67.

[3] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 87.

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 98/2008, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

interpretat ca un drept de veto în numirea membrilor Guvernului, pentru că responsabilitatea pentru activitatea Guvernului revine prim-ministrului și nu Președintelui"[1].

Prin Decizia nr. 875 din 19 decembrie 2019[2], Curtea s-a pronunțat asupra unui conflict juridic de natură constituțională dintre Președinte și Guvern, determinat de faptul că Prim-ministrul a solicitat Președintelui revocarea viceprim-ministrului și a altor doi miniștri, iar Președintele nu a emis niciun act, doar declarând că aceste solicitări sunt „nepotrivite" și că le va refuza, fără a stabili vreun termen în acest sens[3].

Prin această decizie, Curtea **a admis sesizarea** și **a constatat existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președinte și Guvern,** statuând că *începând cu data de 30 noiembrie 2018, când prim-ministrul a comunicat formal Președintelui cele două demisii din funcția de ministru, și până la data pronunțării respectivei decizii, Președintele nu și-a exercitat atribuția legală de a lua act de acestea și de a constata, prin decret, vacanța posturilor, deși respectivele demisii au devenit între timp, irevocabile.* Concluzia Curții a fost că *Președintele nu a acționat în niciun fel, deci nu și-a exercitat atribuțiile constituționale prevăzute de art. 85 alin. (2) din Legea fundamentală, (...). Drept urmare, Președintele României urmează să emită de îndată decretele de constatare a vacantării celor două funcții de ministru și să răspundă, de îndată, în scris și motivat, propunerilor înaintate de prim-ministrul României cu privire la numirile în funcția de ministru.*

Transpunerea în legislație a jurisprudenței Curții Constituționale a constituit o prioritate la redactarea Codului administrativ. Problema **vacanței funcției de membru al Guvernului** a fost reglementată de acesta în art. 43, care prevede că, în cazul în care încetează funcția de membru al Guvernului în condițiile art. 42 din Cod[4], Prim-ministrul îi transmite Președintelui României **în termen de 5 zile** propunerea privind declararea vacanței, iar Președintele, **în termen de 15 zile** de la primirea propunerii, ia act de încetarea funcției și declară vacantă funcția.

Prin excepție, atunci când încetarea funcției de membru al Guvernului, ca urmare a revocării sau demisiei, intervine în caz de agresiune armată sau în stare de asediu sau de urgență, conform art. 92 și 93 din Constituție, termenul în care Președintele ia act de încetarea funcției și declară vacanța este de **30 de zile** de la primirea propunerii prim-ministrului. Soluția este logică, deoarece țara se află într-o situație specială, Președintele României este comandantul forțelor armate, iar Guvernul trebuie să continue să funcționeze.

Codul administrativ a reglementat și **numirea în funcție în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului.** Potrivit art. 47, **prim-ministrul propune**

---

[1] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. a 2-a, p. 752.

[2] Publicată în M. Of. nr. 1093 din 21 decembrie 2019.

[3] Cu privire la această decizie, a se vedea E.S. Tănăsescu, Șt. Deaconu, *Sinteză de Jurisprudență, Curtea Constituțională*, în Curierul Judiciar nr. 3/2019, pp. 174-175.

[4] Art. 42 din Codul administrativ prevede **cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului.** Funcția de membru al Guvernului încetează în următoarele cazuri: a) revocare; b) demisie; c) pierderea drepturilor electorale ca urmare unei hotărâri judecătorești definitive; d) starea de incompatibilitate constatată în condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărâri judecătorești definitive; e) deces; f) condamnare penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă; g) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.

Preşedintelui, în termen de 5 zile de la publicarea decretului prin care se constată vacanţa funcţiei, o persoană pentru numirea în funcţia de **membru al Guvernului,** iar **Preşedintele în termen de 10 zile, numeşte în funcţie persoana propusă de prim-ministru** sau **motivează, comunică prim-ministrului şi face public refuzul său de a numi persoana respectivă.**

Art. 47 din Cod prevede în alin. (4) şi (5) din Cod că **Preşedintele poate refuza, motivat, propunerea, doar dacă persoana nu îndeplineşte condiţiile prevăzute de art. 17 din Cod pentru a dobândi calitatea de membru al Guvernului,** adică **pe considerente de legalitate, nu de oportunitate,** iar **Preşedintele poate refuza motivat, o singură dată, o propunere a prim-ministrului.**

În situaţia în care Preşedintele refuză o propunere a prim-ministrului în condiţiile alin. (3), adică în termen de zece zile de la înregistrarea propunerii, atunci *prim-ministrul îi transmite Preşedintelui o nouă propunere în termen de 5 zile de la data la care Preşedintele i-a comunicat refuzul propunerii anterioare.*

Precizăm faptul că, în interiorul termenului de 10 zile, Preşedintele are obligaţia, potrivit alin. (3) al art. 47, *să motiveze refuzul, să îl comunice prim-ministrului şi să îl facă public.*

Potrivit alin. (7) al art. 47, într-o atare situaţie, *Preşedintele României primeşte o nouă propunere pentru numirea unei persoane în funcţia de membru al Guvernului transmisă de prim-ministru,* având aceleaşi obligaţii pe care le prevede alin. (3).

O dispoziţie interesantă regăsim la alin. (8) al art. 47, care vizează situaţia în care **Preşedintele României sau prim-ministrul sesizează Curtea Constituţională cu un conflict juridic de natură constituţională apărut cu ocazia numirii unui membru al Guvernului,** caz în care obligaţiile prevăzute de art. 47 *sunt îndeplinite după publicarea deciziei Curţii Constituţionale prin care este soluţionat conflictul, cu respectarea caracterului general obligatoriu al deciziei.*

Un alt regim juridic are situaţia de remaniere prevăzută de **art. 85 alin. (3) din Constituţie,** atunci când **remanierea are drept consecinţă schimbarea structurii sau a compoziţiei politice a Guvernului,** prin înlocuirea unor membri ai Guvernului cu alte persoane care nu se regăsesc pe lista iniţială a acestuia, aşa cum a fost aprobată de Parlament, prin acordarea votului de încredere, după alegeri[1].

Este cazul în care se măreşte sau se micşorează numărul membrilor Guvernului sau situaţia în care sunt cooptate sau ies de la guvernare unul sau mai multe partide. În acest caz este necesar un control parlamentar exercitat printr-un vot de aprobare a noului Guvern[2], astfel încât propunerea de remaniere a primului-ministru este adresată Parlament. Are loc o restructurare a Guvernului, numai pe baza aprobării Parlamentului[3].

În Codul administrativ regăsim reglementat, în art. 46, *interimatul funcţiei de membru al Guvernului,* atât al celei de prim-ministru, cât şi al celorlalţi membri ai Guvernului. Când Prim-ministrul se află în imposibilitatea de a-şi exercita mandatul sau i-a încetat funcţia de membru al Guvernului, Preşedintele desemnează un alt membru pentru a exercita funcţia până la formarea unui nou Guvern. În acelaşi mod se procedează şi cu ceilalţi membri ai Guvernului. Perioada limită a interimatului este de **45 de zile.**

---

[1] F.V. Gilia, *Consideraţii privind remanierea guvernamentală în sistemul constituţional românesc,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2008, p. 307.

[2] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 736.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 392.

O problemă juridică apărută în practica guvernării privește **numirea unor miniștri interimari** și mai concret, **cine poate exercita, cu caracter interimar, o funcție de ministru.** S-a constatat, în practică, faptul că, **de cele mai multe ori, este numit ministru interimar chiar Primul-ministru**[1]. Uneori funcția pentru care se exercită interimatul are un dublu statut de ministru și de viceprim-ministru, și pentru ea se desemnează cu caracter interimar chiar Primul-ministru. În opinia noastră[2], **Primul-ministru nu poate exercita și funcția de ministru interimar.** Potrivit Constituției, **primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia.** Or, **îndeplinind funcția de ministru interimar, Primul-ministru ar trebui să se coordoneze pe sine însuși, ceea ce, în opinia noastră, este un nonsens juridic,** dar și **deontologic.**

d) consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.

Atribuția este prevăzută în art. 86 din Constituție care, în termeni concișisi statuează că *Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.*

La fel ca și problemele care urmează să facă obiectul mesajului către Parlament, și cele asupra cărora este consultat Guvernul se apreciază de către Președinte[3].

„Prin consultare se înțelege atât posibilitatea Președintelui de a cere părerea membrilor Guvernului asupra unor probleme de interes național, cât și solicitarea unei opinii Guvernului bazate pe date și informații pe care numai acesta le deține, datorită întregului său aparat pe care îl are în subordine"[4].

e) participarea Președintelui la ședințele Guvernului și prezidarea lor[5]

Sfera problemelor care justifică participarea Președintelui la astfel de ședințe, potrivit art. 87 include *problemele de interes național care privesc politica externă, apărarea națională, asigurarea ordinii publice.*

Președintele nu semnează hotărârile și ordonanțele adoptate în cadrul ședințelor Guvernului la care a participat și pe care le-a prezidat[6].

Situațiile în care Președintele participă la ședințele Guvernului sunt practic de două categorii, și anume:

– când se discută probleme de genul celor prevăzute de art. 87 alin. (1);

– la solicitarea primului-ministru.

Curtea Constituțională a decis că *„participarea Președintelui României la ședințele Guvernului constituie, între altele, un mod de consultare a Guvernului, ca și un mijloc de veghere la buna funcționare a acestei autorități publice (...). Caracteristica acestei*

---

[1] A se vedea Decretul Președintelui României nr. 619 din 10 octombrie 2014 pentru desemnarea unui membru al Guvernului ca ministru interimar, publicat în M. Of.. nr. 741 din 10 octombrie 1994, prin care este desemnat ca ministru interimar al culturii și viceprim-ministru chiar titularul funcției de prim-ministru.

[2] V. Vedinaș în V. Vedinaș, D. Ciochină, *Apel la demnitate și normalitate,* Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp. 23-26.

[3] În același sens, I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 90.

[4] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. a 3-a, p. 766.

[5] Unii autori califică această atribuție prin formularea *participarea la ședințele Guvernului* (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 314; I. Vida, *op. cit.,* p. 58); alții le analizează în formula precizată de noi, la concepția cărora ne-am raliat (T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 254).

[6] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 254.

atribuţii prezidenţiale o constituie faptul că exercitarea ei nu modifică raporturile de drept constituţional între Preşedintele României şi Guvern. Preşedintele nu se substituie Guvernului, nu poate împiedica Guvernul să adopte actele juridice pe care acesta doreşte să le adopte şi nici nu-l poate obliga să ia măsurile contrare voinţei acestuia"[1].

2. Atribuţii exercitate în legătură cu alte autorităţi publice

În această categorie se includ mai multe tipuri de atribuţii, şi anume:

a) este preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării

Această autoritate publică are rolul de a *organiza şi coordona unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională.* Atributul de a conduce C.S.A.T. reprezintă mai mult o *calitate* pe care Preşedintele o exercită în virtutea atribuţiei sale de a fi comandant al forţelor armate. Art. 65 alin. (2) lit. g) din Constituţie enumeră, printre situaţiile care determină întrunirea Parlamentului în şedinţe comune, *examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.* În doctrină s-a semnalat faptul că *„examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării exprimă controlul parlamentar exercitat de către organul reprezentativ suprem şi, în mod firesc, se realizează în şedinţă comună"*[2].

b) atribuţii de numire sau de participare la numire în diferite funcţii publice.

În analiza acestui tip de atribuţie trebuie pornit de la art. 94 lit. c) care dispune că *Preşedintele numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege,* care se realizează prin decrete care, potrivit art. 100 alin. (2) *nu sunt contrasemnate de primul-ministru.*

De exemplu, Preşedintele *numeşte trei dintre judecătorii Curţii Constituţionale,* potrivit art. 142 alin. (3) din Constituţie. De asemenea, Preşedintele propune doi membri titulari şi doi membri supleanţi ai Consiliului Naţional al Audiovizualului, potrivit Legii nr. 504/2002[3], restul de 9 membri fiind numiţi, 6 de Parlamentul României – câte 3 de fiecare Cameră – şi 3 de Guvern[4].

Preşedintele şi Parlamentul sunt organe alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat şi au dreptul să desemneze alte organe ale statului. Legitimitatea lor politică este dată de alegerea lor de către cetăţeni, pe când legitimitatea Guvernului este dată de desemnarea de către Parlament[5].

3. Atribuţii exercitate în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale

A) Atribuţiile în domeniul apărării

Au ca fundament calitatea Preşedintelui de **comandant al forţelor armate,** consfinţită prin art. 92 alin. (1) din Constituţie, care enumeră următoarele atribuţii:

a) declararea mobilizării generale sau parţiale a forţelor armate

Textul instituie ***o regulă şi o excepţie.***

---

[1] Avizul nr. 1/2007 al CCR, publicat în M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007.

[2] I. Muraru în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 584.

[3] Publicată în M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2007.

[4] Pentru alte exemple, a se vedea I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* ed. a 2-a, pp. 92-96.

[5] V. Duculescu, *Legitimitatea politică şi raporturile dintre instituţiile statului,* în RDP nr. 3/2008, p. 12.

Regula în cazul mobilizării forțelor armate implică **Parlamentul,** care **aprobă,** și **Președintele,** care **declară mobilizarea parțială sau generală.**

Excepția constă în posibilitatea recunoscută șefului de stat *ca în cazuri excepționale să declare mobilizarea, iar hotărârea de mobilizare este supusă aprobării Parlamentului într-un interval de cel mult 5 zile de la adoptarea ei.*

Dispozițiile se coroborează cu cele ale art. 65 alin. (2) lit. c) din Constituție potrivit cărora declararea mobilizării totale sau parțiale se aprobă de Parlamentul reunit în ședință comună, după ce măsura a fost dezbătută în Consiliul Suprem de Apărare a Țării[1].

b) respingerea agresiunii armate

Președintele, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, are două obligații constituționale:

– să ia măsuri urgente pentru respingerea agresiunii armate;

– să le aducă la cunoștința Parlamentului *neîntârziat printr-un mesaj*[2]. În situația în care Parlamentul este în vacanță, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii. Președintele va convoca și Consiliul Suprem de Apărare a Țării, pentru a decide asupra măsurilor ce se impun a fi hotărâte.

Atribuții exercitate în situații excepționale

Regimul acestui tip de atribuții îl regăsim în art. 93, conform căruia Președintele *instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele localități, și solicită Parlamentului să încuviințeze măsura adoptată, în termen de 5 zile de la data când a fost luată. În situația în care Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării respective și funcționează pe toată durata acesteia.* Regimul stării de asediu și al celei de urgență îl regăsim reglementat în O.U.G. nr. 1/1999[3], aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004[4]. Ambele reprezintă, potrivit legii, *situații de criză,* care impun acțiuni cu același caracter, care, ca natură juridică, semnifică forme de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, instituție reglementată de art. 53 din Constituție[5].

Decretele emise de Președinte în astfel de situații sunt contrasemnate de primul-ministru.

Începând cu 15 martie 2020 România s-a aflat, mai întâi, în stare de urgență și, ulterior, în stare de alertă. Starea de urgență a fost instituită prin Decretul nr. 195/2020 și prelungită prin Decretul nr. 240/2020[6]. Ea a fost urmată de *starea de alertă*, instituită prin hotărâri ale Guvernului, care a încetat în luna martie 2022.

§ 7. Atribuțiile exercitate în domeniul politicii externe

Aceste atribuții Președintele le exercită în virtutea rolului său de *reprezentant al statului român pe plan intern, dar și extern,* consfințit de art. 80 din Constituție.

---

[1] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 129.

[2] Cu privire la regimul juridic al acestui tip de mesaj, v. discuția făcută cu privire la *atribuțiile Președintelui României în relațiile cu Parlamentul.*

[3] Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

[4] Publicată în M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* ed. a 5-a, vol. I, p. 131.

[6] Publicate în M. Of. nr. 212 din 16 martie 2020 și M. Of. nr. 311 din 14 aprilie 2020.

a) Încheierea, în numele României, a tratatelor internaţionale

Atribuţia este prevăzută în art. 91 alin. (1) teza întâia, conform căruia: *„Preşedintele României **încheie tratate internaţionale** în numele României, **negociate de Guvern** şi **le supune spre ratificare Parlamentului**, într-un termen rezonabil".*

Din interpretarea art. 91 alin. (1) coroborat cu art. 11 alin. (2), deducem că încheierea tratatelor internaţionale parcurge următoarele faze:

– *negocierea de către Guvern,* implicarea acestuia în negociere având rolul de a-l împiedica pe şeful de stat să încheie tratate secrete[1], oculte, aflându-se astfel sub permanentul control al Guvernului[2];

– *trimiterea spre ratificare, într-un termen rezonabil de la semnare.*

Precizăm că iniţial era prevăzut termenul de **60 de zile,** însă el a fost în 2003 înlocuit cu sintagma *termen rezonabil,* modificarea fiind considerată o *îmbunătăţire a textului constituţional,* pe considerentul că *„Este normal ca Preşedintele să nu fie ţinut de un termen limită până la care să ceară Parlamentului ratificarea unui tratat încheiat în numele României, având în vedere că, în unele cazuri, între momentul încheierii şi cel al ratificării pot interveni modificări pe scena internaţională"*[3].

Preşedintele poate să refuze semnarea tratatului, atunci când consideră că interesele statului al cărui reprezentant este impun acest lucru;

– *ratificarea, de către Parlament, moment din care tratatul face parte din dreptul intern.*

b) Acreditarea misiunilor diplomatice ale României în alte state şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României în alte state.

Potrivit art. 91 alin. (2), această prerogativă se exercită la propunerea Guvernului, şi ea este legitimată de calitatea Preşedintelui României, de a fi reprezentant al statului român, ceea ce implică şi recunoaşterea, în virtutea acestei calităţi, a dreptului de a alege la rândul lui pe cei care sunt implicaţi în înfăptuirea politicii externe a României.

Guvernul formulează propuneri pentru funcţia de ambasador, care sunt înaintate Preşedintelui după ce a fost obţinut *avizul consultativ* al comisiilor de politică externă[4].

c) Aprobă înfiinţarea, desfiinţarea şi schimbarea rangului misiunilor diplomatice.

Şi această atribuţie se exercită la propunerea Guvernului şi se concretizează prin **decrete** care sunt **contrasemnate de primul-ministru**.

d) Acreditarea, pe lângă Preşedintele României, a reprezentanţilor diplomatici ai altor state.

Această operaţiune este supusă unor cutume diplomatice prin intermediul cărora sunt prezentate, şi respectiv primite, scrisorile de acreditare.

Momentul înmânării acestor scrisori coincide cu momentul în care persoanele respective îşi încep misiunea în România[5].

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 122.

[2] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 330-321.

[3] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 796.

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 124.

[5] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 798.

II. Actele Președintelui României

§ 8. Forme de concretizare a activității Președintelui

A) Identificarea formelor

Art. 100 din Constituție prevede că *Președintele, **în exercitarea atribuțiilor sale**, emite decrete.*

Precizăm că doar **anumite atribuții ale acestuia, urmează să fie exercitate prin emiterea de decrete.** Unii autori analizează această materie, vorbind despre *„actele politice și actele juridice ale Președintelui României"*[1].

Urmează să stabilim că **atribuțiile Președintelui pot fi exercitate prin trei forme:**

a) prin acte juridice – ***decrete*;**

b) prin acte politice – ***mesaje, declarații, apeluri, cereri de încuviințare, sesizări* etc.;**

c) prin operațiuni administrative – ***acreditarea reprezentanților diplomatici*** ai altor state, consultarea Guvernului, a Parlamentului, acestea fiind combinate, de multe ori, cu *fapte materiale concrete,* cum ar fi *participarea la ședințele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare etc.*

Rezultă că atribuțiile Președintelui se pot realiza în următoarele modalități:

– prin ***decrete,*** formă pe care Constituantul o prescrie, fie expres, fie implicit[2];

– altele, ***în forma pe care o decide Președintele***, care are libertate în acest sens.

Constituția se mărginește a stabili regula generală, fără a preciza când *„în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele Republicii urmează să recurgă la calea decretelor și când va utiliza alte forme de activitate"*[3], ceea ce atrage concluzia că, **în funcție de natura, de specificul atribuțiilor pe care le are de îndeplinit, în unele cazuri va alege calea decretelor și în altele va recurge la alte forme de activitate.** În opinia noastră, este important ca **aceste *alte forme de activitate* să facă parte din categoria celor îngăduite de Constituție și să se supună regulilor constituționale de transparență prin publicitate, specifice unui stat de drept**[4]. În opinia noastră, adăugarea, prin Regulamentul de organizare și funcționare a Administrației Prezidențiale, a **deciziilor** pe care Președintele le emite în vederea constituirii unor **comisii,** precum cea de revizuire constituțională sau de reformă a unor domenii învățământul sau de analiză a unor etape istorice prezintă aspecte care pun problema **constituționalității lor,** sub două aspecte:

a) **Legea fundamentală nu le prevede,** ceea ce ne determină să ne întrebăm dacă prin Regulamentul respectiv ele pot fi adăugate. Noi credem că răspunsul este **negativ**[5];

b) **respectivul Regulament nu prevede obligativitatea publicării lor în Monitorul Oficial,** ceea ce contravine principiului transparenței.

---

[1] B. Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 56.

[2] Astfel, art. 92 nu dispune expres că mesajul care conține măsurile de respingere a agresiunii va îmbrăca forma unui decret, însă art. 100 alin. (2) prevede că *decretele emise în realizarea unor categorii de atribuții vor fi contrasemnate de primul ministru.*

[3] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 281.

[4] A se vedea V. Vedinaș, *Neconstituționalitatea actelor juridice numite decizii emise de Președintele României,* în Pandectele Române nr. 12/2012.

[5] Pentru dezvoltări, a se vedea V. Vedinaș, *Neconstituționalitatea actelor juridice numite decizii emise de Președintele României,* în Pandectele Române nr. 1/2012, pp. 15-22.

Sancţionarea cu inexistenţa a nepublicării decretelor urmăreşte să înlăture practica existenţei unor decrete nepublicate, specifică regimurilor totalitare[1].

De aceea, subscriem propunerii din doctrină că s-ar impune, *de lege ferenda,* modificarea Legii nr. 47/1994 în sensul instituirii obligativităţii publicării acestor decizii[2].

B) Natura decretelor Preşedintelui

Actele emise de către şeful unui stat, ca şi regimul răspunderii politice sau juridice a acestuia sunt probleme importante, care atrag şi controverse, revenind doctrinei rolul să le desluşească, interpretând prevederile constituţionale în litera şi spiritul lor[3].

În legătură cu actele Preşedintelui României, în doctrina contemporană au fost exprimate două mari opinii.

Potrivit unei opinii[4], decretele Preşedintelui au **caracter individual,** dat fiind faptul că *„Preşedintele nu ar putea lua decizii fundamentale pentru soarta ţării, cum sunt decretele sus-menţionate* (cele privind instituirea situaţiilor extraordinare – V.V.)"[5].

Acestui caracter i se mai adaugă şi faptul că **nu pot avea caracter secret,** Constituţia prevăzând obligativitatea publicării în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei în cazul nepublicării, iar cele cu caracter individual se supun şi comunicării către cei interesaţi[6].

Într-o altă opinie, **decretele Preşedintelui pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual**[7].

Ne raliem acestei opinii, având în vedere decretele privind instituirea situaţiilor excepţionale sau cele privind apărarea, care au *un caracter incontestabil normativ,* deoarece *vizează categorii largi de subiecte, iar dispoziţiile pe care le conţin sunt de aplicaţie repetată.*

C) Regimul juridic al decretelor Preşedintelui[8]

1) sunt **acte administrative,** adică manifestări de voinţă cu caracter unilateral, făcute cu scopul de a aduce unele modificări în realitatea juridică existentă, în regim de putere publică. Există discuţii doctrinare cu privire la caracterizarea, natura juridică şi efectele decretelor Preşedintelui privind acordarea graţierii individuale[9]. Autorul citat consideră

---

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituţia României, comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, 1997, p. 293.

[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 850.

[3] A.-M. Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinţilor în state ale Uniunii Europene,* în RDP nr. 2/2011, p. 21.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 315. I. Vida, *op. cit.,* p. 68, nota de subsol nr. 1.

[5] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* Vol. I, ed. a 5-a, pp. 147-148.

[6] E.L. Cătană, *Drept administrativ,* ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2021, p. 38.

[7] I. Deleanu, *op. cit.,* vol. II, p. 158, nota de subsol nr. 77. T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 281.

[8] Cu privire la regimul juridic aplicabil decretelor Preşedintelui, v. I. Deleanu, *op. cit.,* vol. II, p. 359, care reţine următoarele caractere: *sunt manifestări unilaterale de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice; sunt emise în procesul exercitării atribuţiilor prevăzute de Constituţie şi alte legi; unele sunt supuse regulii contrasemnării; toate trebuie publicate în Monitorul Oficial; caracter executoriu.*

[9] C. Niculeanu, *Caracterizarea, natura juridică şi efectele decretului prezidenţial de graţiere individuală,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 174-178.

că acest decret are o natură complexă, fiind, în egală măsură: **act de drept constituțional**, pentru că se emite în baza art. 94 lit. d) din Constituție; **act de drept administrativ**, pentru că emană de la o instituție publică de această natură și se contrasemnează de primul-ministru; **act de drept penal**, deoarece modifică raporturile juridice dintre societate și condamnat, prin aceea că nu mai execută total sau parțial pedeapsa sau execută una mai ușoară[1]. Apreciem că **natura unui act juridic nu trebuie stabilită prin raportare la efectele sale** sau **la temeiul constituțional sau legal în baza căruia el se emite, ci prin raportare la elementele de fond și de formă și la autoritatea de la care emană**, în speță fiind vorba despre **un act administrativ care produce efecte juridice în plan penal**[2];

2) art. 100 instituie **contrasemnarea** unora dintre decretele Președintelui de către primul-ministru.

Contrasemnarea derivă[3] din lipsa de răspundere a Președintelui în fața Parlamentului, spre deosebire de Guvern care răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, iar membrii răspund politic solidar pentru activitatea Guvernului și actele sale.

Astfel, **prin contrasemnare,** se exercită un **control indirect de către Parlament asupra activității Președintelui,** iar **primul-ministru va răspunde inclusiv pentru decretele Președintelui pe care le-a contrasemnat**[4].

În absența contrasemnării impusă de Constituție, decretul va fi **lovit de nulitate.**

Curtea Constituțională prin Decizia nr. 285/2014[5] a statuat că *„rațiunea pentru care legiuitorul constituant a introdus obligația contrasemnării decretelor Președintelui (...) este dată atât de necesitatea exercitării unui control de legalitate cu privire la actul Președintelui, cât și de necesitatea exercitării unei forme de răspundere politică pe care una dintre autoritățile publice implicate (...) să și-o asume în fața Parlamentului".* Apreciem că **prin contrasemnare nu se realizează un control de legalitate, ci, mai degrabă, unul politic.** Doar instanțele de contencios administrativ realizează controlul de legalitate, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție.

Decretele prezidențiale contrasemnate de Primul-ministru intră în sfera excepțiilor de la controlul de legalitate prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituție și de art. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[6];

3) **obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a decretului Președintelui,** în caz contrar intervenind cea mai drastică sancțiune, și anume **inexistența** actului;

4) decretele Președintelui **sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ,** cu excepția celor **care sunt sustrase acestui control**[7].

---

[1] C. Niculeanu *Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, art. cit.*, p. 176.

[2] Pentru o analiză aprofundată a subiectului v. D.A. Tofan, *Controlul judecătoresc asupra decretelor președintelui României din perspectiva jurisprudenței recente a Curții Constituționale,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică în situații de criză,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2015, pp. 57-61 și dezbaterile referitoare la acest subiect, în același volum, pp. 62-68.

[3] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 128.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 322. I. Vida, *op. cit.,* p. 68.

[5] Publicată în M. Of. nr. 478 din 28 iunie 2014.

[6] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 170.

[7] De exemplu, cele prin care se concretizează raporturile constituționale dintre Președinte, pe de o parte și Guvern și Parlament, pe de altă parte.

III. Răspunderea Preşedintelui României

§ 9. Cadrul constituţional al răspunderii Preşedintelui României

Constituţia consacră două texte exprese răspunderii şefului de stat: **art. 96,** care instituie **răspunderea penală a Preşedintelui,** sub forma **punerii sub acuzare**, şi **art. 95** consacrat **suspendării din funcţie** a şefului de stat, calificată de unii autori ca **răspundere politică sau administrativ-disciplinară a Preşedintelui**[1].

Analiza acestei materii trebuie începută de la principiul constituţional al **imunităţii sale,** instituit prin art. 84, şi al imposibilităţii tragerii la răspundere juridică pentru voturile şi opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, specific şi parlamentarilor.

Sintagma *actele şi faptele săvârşite în exerciţiul mandatului* trebuie înţeleasă ca fiind modalităţile prin care se realizează prerogative constituţionale ale şefului de stat, urmând să identificăm două categorii de acte şi fapte ale acestuia:

– cele prin care el **îşi duce la îndeplinire mandatul**, caz în care se bucură de o **protecţie juridică specială;**

– cele prin care **se exprimă ca simplu cetăţean,** în care Preşedintele se bucură de acele garanţii pe care Constituţia le asigură tuturor cetăţenilor, pentru care urmează să răspundă potrivit dreptului comun, ca orice cetăţean[2]. Exemplu, răspunderea pentru un contract bancar de împrumut personal va atrage răspunderea conform dreptului comun[3].

Identificăm următoarele forme de răspundere aplicabile Preşedintelui României pentru faptele săvârşite în exercitarea mandatului:

a) răspunderea **penală,** reglementată de **art. 96 din Constituţie**;

b) răspundere **politică,** sau administrativ-disciplinară, sub forma **suspendării din funcţie,** prevăzută de art. 95 din legea fundamentală;

c) răspunderea **administrativ-patrimonială,** rezultată din coroborarea art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituţie, raportate la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

§ 10. Răspunderea politică a Preşedintelui României

„Suspendarea din funcţie nu este ea însăşi o formă a răspunderii politice, ci procedura premergătoare şi obligatorie pentru eventuala sancţionare a Preşedintelui, întrucât: Preşedintele nu răspunde politic în faţa Parlamentului, ci în faţa corpului electoral; suspendarea din funcţie poate fi infirmată prin referendum sau ea devine ineficace dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituţie"[4].

Această formă de **răspundere a Preşedintelui României are o natură complexă, juridică şi politică în egală măsură.** Cea ***juridică*** îmbracă forma **suspendării din funcţie,** care **implică Parlamentul în calitatea sa de organ suprem reprezentativ** şi cea ***politică*** **implică în primul rând poporul, ca titular al dreptului fundamental de a-l alege şi de a-l demite când nu mai justifică încrederea electoratului.**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 326-328.

[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 79.

[3] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 597.

[4] I. Deleanu, *op. cit.,* vol. II, pp. 345-346.

Temeiul obiectiv este reprezentat de săvârșirea, de către **Președinte, a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției**[1].

Constituția României nu stabilește care sunt faptele grave săvârșite de șeful statului care ar putea atrage suspendarea sa din funcție, revenind instanței de contencios constituțional misiunea de a stabili în avizul său acest lucru. Curtea a considerat că intră în sfera de aplicare a art. 95 din Constituție **actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care șeful statului ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile sau libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare**[2].

Intervenția acestei forme de răspundere implică parcurgerea următoarelor faze:

a) **declanșarea procedurii de suspendare,** realizată de **o treime din numărul parlamentarilor**, cuprinși în **lista** care se depune la Secretariatul General al Camerei care este preponderent reprezentată printre inițiatori și care are obligația să o aducă la cunoștința și a celeilalte Camere;

b) **comunicarea** în mod neîntârziat a propunerii de suspendare **Președintelui României,** care **poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele care i se impută,** înțelegând, din formularea textului, că **nu este obligat să facă** acest lucru;

c) **sesizarea Curții Constituționale**, pentru ca aceasta să emită **avizul consultativ** prevăzut de art. 95 alin. (1) coroborat cu art. 146 lit. h) din Constituție;

d) **discutarea propunerii de suspendare,** după primirea avizului Curții Constituționale. Avizul **trebuie comunicat și Președintelui,** care **va putea da explicații atât Parlamentului**, cât și **Curții Constituționale** pentru faptele care i se impută[3]. Parlamentul **votează cu majoritate simplă**, în ședința comună a celor două Camere;

e) consecințele votării propunerii de suspendare constau **în instaurarea stării de interimat,** având astfel aplicabilitate art. 98 din Constituție;

f) referendumul se organizează de către **Guvern**, potrivit art. 95 alin. (3), **în termen de 30 de zile de la aprobarea propunerii de suspendare** și poate determina:

– **aprobarea,** de către popor, ceea ce atrage **demiterea Președintelui** și **organizarea de noi alegeri** în termen de 3 luni de la data referendumului;

– **respingerea** propunerii, situație pe care Constituția nu o mai are în vedere, însă în doctrină au fost exprimate unele opinii[4].

---

[1] De la intrarea în vigoare a Constituției au fost declanșate trei proceduri de suspendare din funcție a șefului de stat. Astfel, în vara anului 1994, un număr de 167 de parlamentari au inițiat o propunere de suspendare, în legătură cu unele declarații publice ale Președintelui în exercițiu la acea dată, prin care acesta adresase un apel judecătorilor de a nu se grăbi să judece spețele privind restituirea caselor naționalizate și să se aștepte astfel intervenția legiuitorului. Totodată, Președintele de atunci a estimat că hotărârile pronunțate nu au acoperire legală și că, în consecință, legea va trebui să reglementeze această situație. O a doua procedură a fost declanșată în luna aprilie 2007, când un număr de 322 de parlamentari a decis suspendarea din funcție a președintelui, care a fost însă infirmată prin referendumul organizat în vederea demiterii acestuia. A treia procedură de suspendare a fost declanșată în vara anului 2012 când, în luna iulie 2012, un număr de 256 de parlamentari a decis suspendarea din funcție a președintelui. Referendumul organizat în vederea demiterii președintelui nu a fost validat din cauza neîntemeierii numărului necesar de participanți, prevăzut de lege.

[2] Avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1/2007.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994, publicată în M. Of. nr. 50 din 25 februarie 1994.

[4] Pe fondul absenței unor reglementări exprese, în doctrină s-a exprimat teza că în acest caz avem de-a face cu o încetare a legitimității organului reprezentativ suprem, *„data retragerii legitimității Parlamentului prin referendum este data de la care începe să curgă termenul celor trei luni privind organizarea de noi alegeri,*

Unii autori apreciază că *răspunderea politică a Preşedintelui cuprinde, practic, două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care şeful de stat şi-o asumă în condiţiile art. 95 alin. (1) din Constituţie, faţă de Camera Deputaţilor şi Senat, şi o răspundere faţă de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Preşedintelui"*[1]. În opinia noastră, şi în prima fază, este vorba despre o *răspundere faţă de popor,* având în vedere că Parlamentul reprezintă *organul reprezentativ suprem al poporului român.*

§ 11. Răspunderea penală a Preşedintelui României

1. Natura juridică a faptei de înaltă trădare

Potrivit art. 96, Preşedintele poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare de cele două Camere ale Parlamentului, cu votul majorităţii de 2/3 din numărul total al parlamentarilor.

În doctrină s-au adus critici serioase cu privire la menţinerea, în conţinutul Constituţiei, a sintagmei de **înaltă trădare**[2]. Textul a fost preluat din Constituţia Franţei, însă în această ţară demiterea Preşedintelui pentru înaltă trădare nu a putut fi aplicată niciodată, deoarece ea nu se regăsea printre infracţiunile reglementate de Codul penal francez, ulterior fiind eliminată, la revizuirea din anul 2008.

Deşi susţinem opinia regretatului Profesor, realităţile pe care le trăim ne determină să nu împărtăşim scoaterea ei din Constituţie. Este benefică menţinerea ei. Aceasta cu atât mai mult cu cât în prezent beneficiem şi de o reglementare legală a acestei fapte.

Împărtăşim **calificarea faptei de înaltă trădare** ca o **faptă având caracter complex, politic şi juridic** în acelaşi timp, care nu se poate confunda cu infracţiunea de trădare din Codul penal[3], nici nu poate reprezenta o „agravantă" a acesteia.

Noul Cod penal reglementează infracţiunea de **înaltă trădare** în art. 398, care are următorul conţinut: *faptele prevăzute în art. 394-397, săvârşite de către Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, constituie infracţiunea de înaltă trădare şi se pedepseşte cu detenţiune pe viaţă sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.* Art. 394 reglementează **trădarea**[4], art. 395 reglementează **trădarea prin transmitere de informaţii secrete de stat**[5], art. 396

---

prevăzute de art. 63 alin. (2) din Constituţie", A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 334. În acelaşi spirit, un autor apreciază că *votul acordat împotriva Parlamentului reprezintă practic o renunţare a susţinerii celor aleşi de către popor, şi ar trebui să conducă la organizarea de noi alegeri legislative,* deoarece *din acest moment Parlamentului îi lipseşte legitimitatea,* soluţie pe care nu o împărtăşim (A.-M. Iordache, *art. cit.,* p. 35).

[1] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.,* p. 228.

[2] T. Drăganu, *O infracţiune controversată: înalta trădare,* în Curierul Judiciar nr. 12/2003, p. 89.

[3] P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* Masson, Paris, Milano, Barcelona, Bon, 1992, p. 384.

[4] Art. 394 Trădarea Fapta cetăţeanului român de a intra în legătură cu o putere sau cu o organizaţie străină ori cu agenţi ai acestora, în scopul de a suprima sau ştirbi unitatea şi indivizibilitatea, suveranitatea sau independenţa statului, prin: a) provocare de război contra ţării sau de înlesnire a ocupaţiei militare străine; b) subminare economică, politică sau a capacităţii de apărare a statului; c) aservire faţă de o putere sau organizaţie străină; d) ajutarea unei puteri sau organizaţii străine pentru desfăşurarea unei activităţi ostile împotriva securităţii naţionale, se pedepseşte cu închisoarea de la 10 la 20 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

[5] Art. 395 Trădarea prin transmitere de informaţii secrete de stat Transmiterea de informaţii secrete de stat unei puteri sau organizaţii străine ori agenţilor acestora, precum şi procurarea ori deţinerea de documente sau date ce constituie informaţii secrete de stat de către cei care nu au calitatea de a le cunoaşte, în scopul transmiterii lor unei puteri sau organizaţii străine ori agenţilor acestora, săvârşite de un cetăţean român, se pedepsesc cu închisoarea de la 10 la 20 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

vizează **trădarea cu ajutorul inamicului**[1], iar art. 397 se referă la **acțiuni împotriva ordinii constituționale**[2].

Încriminarea acestei infracțiuni conferă mai multă precizie și predictibilitate acestei forme de răspundere, diminuându-i caracterul pur politic[3].

2. Fazele procedurii constituționale a intervenției răspunderii penale a șefului de stat

Presupune o **fază politică** și o **fază judiciară.**

a. Faza politică

I. Declanșarea procedurii de punere sub acuzare

Potrivit art. 96 alin. (2) din Constituție, propunerea poate fi formulată de majoritatea deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui României, pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului impune ca solicitarea să cuprindă **descrierea faptelor** care îi sunt imputate Președintelui și **încadrarea lor juridică**.

Cererea se depune la Birourile permanente ale fiecărei Camere, cărora le revine obligația de a informa neîntârziat pe Președinte despre cererea de punere sub acuzare.

În ședința în care se face propunerea, se procedează la constituirea unei comisii care are misiunea să cerceteze temeinicia faptelor de care este acuzat șeful statului și care urmează să prezinte un raport în ședința comună a celor două Camere în care urmează să fie votată punerea sub acuzare.

Ca și în cazul suspendării din funcție, Președintele poate alege *să meargă la Parlament* să dea explicații faptelor de care este acuzat, să *transmită un mesaj* sau *poate alege să nu dea curs invitației Parlamentului*[4].

II. Votarea cererii de punere sub acuzare

Punerea sub acuzare a Președintelui României poate fi hotărâtă de 2/3 din numărul total al parlamentarilor. Votarea se face prin vot secret cu bile. Hotărârea se publică în Monitorul Oficial, Partea I și se comunică Președintelui și Curții Constituționale, care

---

[1] Art. 396 Trădarea prin ajutarea inamicului

Fapta cetățeanului român care, în timp de război:

a) predă teritorii, orașe, poziții de apărare, depozite ori instalații ale forțelor armate române sau care servesc apărării; b) predă nave, aeronave, mașini, aparate, armament sau orice alte materiale care pot servi purtării războiului; c) procură inamicului oameni, valori sau materiale de orice fel; d) trece de partea inamicului sau efectuează alte acțiuni care sunt de natură să favorizeze activitatea inamicului ori să slăbească puterea de luptă a forțelor armate române sau a armatelor aliate; e) luptă sau face parte din formații de luptă împotriva statului român sau a aliaților săi se pedepsește cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

[2] Art. 397 Acțiuni împotriva ordinii constituționale

(1) Acțiunea armată întreprinsă în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat se pedepsește cu închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi. (2) Întreprinderea de acțiuni violente împotriva persoanelor sau bunurilor săvârșite de mai multe persoane împreună, în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat, dacă se pune în pericol securitatea națională, se pedepsește cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

[3] Al.- S. Ciobanu, *Răspunderea penală a Președintelui României în lumina dispozițiilor noului Cod penal și a Deciziei Curții Constituționale nr. 678 din 13 noiembrie 2014,* în RDP nr. 1/2015, p. 109.

[4] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 827.

constată, potrivit art. 146 lit. g) din Constituţie, existenţa împrejurărilor care justifică interimatul.

Dacă se întruneşte majoritatea necesară, Parlamentul urmează să sesizeze Parchetul General de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, declanşându-se astfel **cea de-a doua fază** a acestei forme de răspundere.

b. Faza judiciară

Se concretizează în mai multe etape procedurale.

1. *Primirea sesizării formulate de Parlament* de către Parchetul General, care, în urma propriilor cercetări, poate să stabilească dacă fapta primeşte încadrarea juridică a înaltei trădări, caz în care întocmeşte rechizitoriul de trimitere în judecată, sau nu întruneşte un asemenea caracter, şi atunci hotărăşte scoaterea de sub urmărire penală a Preşedintelui.

2. Judecarea Preşedintelui, de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, în două etape:

– **în fond**, de către **Secţia Penală** a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie;

– **în recurs**, de către **Secţiile reunite** ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Potrivit Regulamentului şedinţelor comune ale Camerelor, Preşedintelui îi este recunoscut dreptul de a se apăra pe tot parcursul procedurii de punere sub acuzare, în cele două faze ale sale, politică şi penală.

3. Demiterea Preşedintelui, ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de condamnare.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie poate ajunge, în urma judecării definitive a Preşedintelui, la două concluzii:

– că **Preşedintele este vinovat**, situaţie în care de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti *Preşedintele este demis de drept;*

– că **Preşedintele este nevinovat**, ceea ce atrage **achitarea Preşedintelui.**

Preşedintele se bucură, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, de prezumţia de nevinovăţie[1].

[1] I. Deleanu, *op. cit.,* vol. II, p. 348.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, dispoziţiile referitoare la Preşedintele României.
2. Identificaţi, în Codul administrativ, dispoziţiile referitoare la Preşedintele României.
3. Analizaţi cele trei cazuri de suspendare a Preşedintelui României.
4. Analizaţi cele trei referendumuri organizate după 1990.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Mesajele adresate Parlamentului de către Preşedintele României sunt acte juridice, care îmbracă forma decretelor prezidenţiale;

b) mesajele adresate Parlamentului de către Preşedintele României sunt acte politice, care obligă Parlamentul să se întrunească şi să le dezbată.

2. a) Dizolvarea Parlamentului de către Preşedintele României poate avea loc o singură dată într-un an, dar nu în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui;

b) dizolvarea Parlamentului de către Preşedintele României poate avea loc de cel mult două ori în cursul unui an, dar nu în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui.

3. a) Preşedintele României desemnează primul-ministru în urma consultării cu partidele care au candidat la alegeri;

b) Preşedintele României desemnează candidatul la funcţia de prim-ministru în urma consultării cu partidul care a obţinut majoritatea absolută în Parlament sau, dacă nu există o asemenea majoritate, cu toate partidele reprezentate în Parlament.

4. a) Răspunderea politică a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea infracţiunii de înaltă trădare;

a) răspunderea politică a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea unor fapte grave, prin care se încalcă Constituţia.

5. a) Răspunderea penală a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea infracţiunii de trădare;

b) răspunderea penală a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea uneia dintre infracţiunile prevăzute de Codul penal.

6. a) Preşedintele poate participa la şedinţele Guvernului când se discută probleme de interes naţional care privesc politica externă, apărarea naţională, asigurarea ordinii publice sau la cererea primului-ministru;

b) Preşedintele poate participa la şedinţele Guvernului, în calitate de şef al executivului, atunci când apreciază că problemele de pe ordinea de zi se circumscriu atribuţiilor sale.

7. a) Remanierea guvernamentală se realizează prin decret al Preşedintelui, la propunerea primului-ministru;

b) remanierea guvernamentală se realizează prin decret al Preşedintelui, la propunerea Guvernului.

8. a) În cazul răspunderii politice, Preşedintele este obligat să dea explicaţii Parlamentului cu privire la faptele care i se impută;

b) în cazul răspunderii politice, Preşedintele poate da explicaţii Guvernului cu privire la faptele care i se impută.

9. a) Aprobarea cererii de suspendare din funcţie atrage după sine interimatul funcţiei de Preşedinte, care se exercită de Prim-ministru, în numele Guvernului, celălalt şef al executivului;

b) aprobarea cererii de suspendare din funcţie atrage după sine interimatul funcţiei de Preşedinte, care se exercită de preşedintele Senatului sau, în lipsa acestuia, de preşedintele Camerei Deputaţilor.

10. a) Decretele Preşedintelui reprezintă singura formă prin care Preşedintele îşi duce la îndeplinire atribuţiile;

b) decretele Preşedintelui reprezintă una dintre formele prin care Preşedintele îşi duce la îndeplinire atribuţiile, respectiv cea juridică.

11. a) Decretele Preşedintelui sunt acte cu caracter juridic;

b) decretele Preşedintelui sunt acte cu caracter complex, politic şi juridic, în egală măsură.

12. a) Mesajele Preşedintelui sunt o formă de colaborare între Preşedinte şi Parlament;

b) mesajele Preşedintelui sunt un instrument de control al Preşedintelui de către Parlament.

13. a) Referendumul pentru demiterea Preşedintelui se organizează de către Parlament, care a decis suspendarea din funcţie a acestuia;

b) referendumul pentru demiterea Preşedintelui se organizează de către Guvern.

14. a) În cazul nepublicării decretului Preşedintelui în Monitorul Oficial, intervine nulitatea absolută a decretului;

b) în cazul nepublicării decretului Preşedintelui în Monitorul Oficial, intervine nulitatea relativă a decretului, care poate fi acoperită prin comunicarea decretului către cei interesaţi.

15. a) Se supun contrasemnării toate decretele Preşedintelui;

b) se supun contrasemnării acele decrete ale Preşedintelui care sunt prevăzute în Constituţie.

16. a) Prin intermediul contrasemnării se asigură un control indirect din partea Parlamentului asupra activităţii Preşedintelui;

b) prin intermediul contrasemnării se asigură un control indirect din partea Guvernului asupra activităţii Preşedintelui.

17. a) Preşedintele poate consulta Guvernul, atunci când sunt probleme urgente şi de importanţă deosebită;

b) Preşedintele poate consulta Guvernul, atunci când consideră de cuviinţă.

18. a) Şedinţele Guvernului la care participă Preşedintele sunt prezidate de către Preşedinte;

b) şedinţele Guvernului la care participă Preşedintele sunt prezidate de către primul-ministru.

19. a) Actele Guvernului, adoptate la şedinţele la care participă şi Preşedintele şi pe care le prezidează, sunt semnate de Preşedinte şi contrasemnate de Primul-ministru;

b) actele Guvernului, adoptate la şedinţele la care participă şi Preşedintele şi pe care le prezidează, sunt semnate de Preşedinte şi contrasemnate de miniştrii care au sarcina punerii lor în executare.

20. a) Promulgarea legii de către Preşedinte se face într-un termen de 20 de zile de la data trimiterii spre promulgare;

b) promulgarea legii de către Preşedinte se face în funcţie de prioritatea stabilită de Preşedinte, corespunzător importanţei problemei care face obiectul legii.

21. a) Preşedintele are posibilitatea să se opună promulgării legii, sesizând Curtea Constituţională, în cazul când apreciază că legea e neconstituţională sau solicitând reexaminarea legii de către Parlament, în cazul când apreciază că legea e neoportună din punct de vedere politic;

b) Preşedintele are posibilitatea să se opună promulgării legii doar sesizând Curtea Constituţională, singura autoritate care asigură supremaţia Constituţiei.

22. a) Judecătorii numiţi de Preşedintele României se bucură de inamovibilitate;

b) judecătorii numiţi de Preşedintele României se bucură de stabilitate.

23. a) Preşedintele acordă graţierea individuală şi cea colectivă;

b) Preşedintele acordă doar graţierea individuală.

24. a) Mesajul prezentat de Preşedinte atrage întrunirea Parlamentului în şedinţă comună pentru ca Preşedintele să prezinte mesajul;

b) mesajul prezentat de Preşedinte atrage întrunirea Parlamentului în şedinţă comună pentru prezentarea şi dezbaterea mesajului.

CAPITOLUL X

GUVERNUL

I. Reglementarea Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, republicată

§ 1. Fundamente constituţionale şi legale

Constituţia României consacră Guvernului în mod expres două capitole ale titlului III, este vorba despre capitolul III intitulat *„Guvernul"* şi capitolul IV, denumit *„Raporturile Parlamentului cu Guvernul"*. În Codul administrativ, îl regăsim reglementat în Partea a II-a *„administraţia publică centrală"*, al cărei prim titlu este consacrat Guvernului[1].

Statutul constituţional al Guvernului este consacrat prin art. 102 alin. (1) care prevede că *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură* ***realizarea politicii interne şi externe a ţării*** *şi* ***exercită conducerea generală a administraţiei publice".***

Din acest text rezultă dublul rol al Guvernului[2]:

a) **un rol politic**[3], care constă în a **asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării;**

b) **un rol administrativ,** care se concretizează în **exercitarea conducerii generale a administraţiei publice.**

Aceste două dimensiuni ale statutului său se realizează potrivit **programului de guvernare** care **a fost acceptat de Parlament**[4].

Sub acest aspect, Constituţia noastră se încadrează în categoria celor care consacră *rolul dihotomic (politic şi administrativ),* deosebindu-se de constituţiile care consacră un *rol trihotomic (politic, legislativ şi administrativ)*[5].

Art. 14 C. adm. prevede în alin. (1), o veritabilă **definiţie** dată acestuia: *„Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcţionează în temeiul votului de încredere acordat de Parlament în baza programului de guvernare. Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice".*

§ 2. Statutul Guvernului

Din coroborarea tuturor prevederilor constituţionale, rezultă următoarele dimensiuni ale statutului Guvernului, potrivit actualului sistem constituţional:

---

[1] Prin celelalte două titluri se reglementează, în succesiune, *administraţia centrală de specialitate* şi *autorităţile administrative autonome.*

[2] G. Vrabie, *op. cit.,* vol. II, pp. 282-286; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 201.

[3] D. Apostol Tofan, *Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor*, în RDP nr. 2/2001, pp. 55-70.

[4] I.M. Anghel, *Reflecţii asupra unor texte din Constituţia revizuită*, în RDP nr. 2/2004, p. 56.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 160.

a) s-a achiesat la concepţia occidentală contemporană, potrivit căreia *Guvernul este parlamentar prin origine şi guvernamental prin funcţiune*[1].

b) se consacră ***un dublu rol pentru Guvern, politic şi administrativ,*** care urmează a se realiza în conformitate cu **programul de guvernare acceptat de Parlament.**

c) Guvernul reprezintă un **organ central al administraţiei publice, cu o competenţă materială şi teritorială generală**[2].

d) Guvernul este unul **dintre cei doi şefi ai executivului** nostru bicefal sau dualist.

Modul de reglementare a statutului Preşedintelui şi Guvernului determină concluzia că **toate atribuţiile cu caracter executiv care nu revin, potrivit Constituţiei, celuilalt şef al executivului, urmează să intre în competenţa materială a Guvernului.** Altfel spus, **competenţa materială a Guvernului în materie executivă are caracter de regulă, pe când Preşedintele va interveni, prin excepţie, doar în acele domenii pe care constituantul i le rezervă expres.**

e) Guvernul reprezintă *organul colegial,* iar Preşedintele reprezintă autoritatea publică cu caracter *unipersonal*[3].

f) În exercitarea rolului care îi revine, Guvernul, în calitatea sa de **conducător al administraţiei publice,** intră în următoarele **tipuri de raporturi cu celelalte autorităţi ale administraţiei publice**:

– raporturi de **supraordonare,** în calitate de organ ierarhic superior, faţă de prefect, ministere şi alte organe centrale subordonate lui;

– raporturi de **colaborare şi coordonare,** faţă de autorităţile centrale autonome;

– raporturi de **tutelă administrativă,** faţă de organele locale autonome, care funcţionează la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale în baza principiilor constituţionale ale autonomiei, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice.

g) În îndeplinirea rolului său, Guvernul **are obligaţia constituţională de a coopera cu organismele sociale interesate,** conform alineatului al doilea al art. 102.

În cadrul acestor *organisme sociale interesate* urmează să includem *patronatele, sindicatele, biserica, partidele politice, diferite organisme şi organizaţii de tineret etc.*

Conform art. 14 alin. (2) C. adm., în vederea îndeplinirii rolului său, Guvernul *asigură funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social.*

Constatăm două elemente care determină realizarea rolului Guvernului: primul, de *cooperare* şi cel de-al doilea, de *funcţionare echilibrată şi dezvoltare a sistemului economic şi social.* Observăm însă *o diferenţiere între textul art. 102 alin. (2) din Constituţie şi cel din Codul administrativ,* pe care *nu o împărtăşim*[4].

h) În afara rolului său politic şi administrativ, Guvernul mai **îndeplineşte,** în subsidiar, şi **o anumită funcţie normativă**, care se concretizează astfel:

– el dispune, în baza art. 74 din Constituţie, **de iniţiativă legislativă;**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 362; M. Constantinescu, A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 224.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 205.

[3] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, pp. 309- 310.

[4] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat. Noutăţi. Examinare comparativă. Note explicative,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2019, p. 25.

– în baza art. 108 alin. (2), adoptă, **în executarea legilor, hotărâri** care au rolul de **a pune în executare legea.**

– în baza art. 115, intitulat **delegarea legislativă,** Guvernul **este împuternicit să adopte ordonanţe,** a căror misiune este **să înlocuiască legea.**

Această **împuternicire** Guvernul o primeşte fie **de la Parlament, printr-o lege de abilitare,** fie **i-a fost recunoscută de constituant însuşi,** care a prevăzut ca, în situaţii extraordinare, Guvernul să poată emite ordonanţe de urgenţă.

II. Structura, investitura, organizarea şi funcţionarea Guvernului

§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991

Art. **102 alin. (3)** dispune că *Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.*

Constatăm că dispoziţia are în vedere două categorii şi anume:

– membri ai Guvernului stabiliţi de Constituţie, aici intră primul-ministru şi miniştrii;

– membri ai Guvernului stabiliţi prin lege organică.

În prezent, „legea organică" la care trimite Constituţia este reprezentată de Codul administrativ, Partea a II-a, care, prin art. 18 adaugă la categoriile de membri ai Guvernului pe care îi recunoaşte Constituţia şi funcţia de *viceprim-ministru,* precum şi categoria *miniştrilor de stat,* respectiv a *miniştrilor delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru*, numiţi de Preşedinte pe baza votului de încredere acordat de Parlament. Din formularea acestui articol nu rezultă care sunt *însărcinările speciale* pe care le au miniştrii delegaţi pe lângă primul ministru. Apreciem, în consens cu o opinie exprimată în literatura de specialitate, că *definirea acestor însărcinări revine exclusiv primului-ministru, nici o altă autoritate publică nefiind competentă pentru a contesta conţinutul însărcinărilor speciale*[1].

În ceea ce priveşte funcţia de **viceprim-ministru**, aceasta a fost înfiinţată în anul 2008, prin O.U.G. nr. 221/2008[2]. Conform art. 21 C. adm., viceprim-ministrul dispune de un aparat propriu de lucru care face parte din aparatul de lucru al Guvernului, fără personalitate juridică. În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a pus problema **constituţionalităţii unor funcţii de membru al Guvernului.** Prin Deciziile nr. 88 din 3 martie 2004[3] şi nr. 89 din 3 martie 2004[4] în temeiul art. 146 lit. a) din Constituţie, Curtea Constituţională s-a pronunţat asupra constituţionalităţii art. 1 pct. 2 din Legea de modificare a fostei Legi nr.

---

[1] R. Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 67-68.

[2] Publicată în M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008.

[3] Publicată în M. Of. nr. 226 din 15 din 3 martie 2004.

[4] Publicată în M. Of. nr. 226 din 15 din 3 martie 2004.

90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului şi a ministerelor[1] referitoare la posibilitatea ca din Guvern să facă parte şi miniştri de stat, miniştri delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, alături de miniştri. Autorii acestei sesizări au considerat că prevederile legale respective sunt contrare art. 102 din Constituţie care reglementează structura Guvernului şi care nu recunosc funcţia de ministru de stat. Prin prevederea din legea care o consacră se completează componenţa Guvernului cu această funcţie şi se creează o ierarhie în rândul membrilor Guvernului, ceea ce excedează literei şi spiritului legiuitorului constituant. Prin decizia pronunţată, Curtea a constatat constituţionale **prevederile legale criticate, invocând, printre altele, faptul că legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care să permită acestei autorităţi publice să propună o structură în raport de programul de guvernare. S-a adus, de către Guvern, în punctul de vedere exprimat, şi argumentul că, potrivit** art. 117 alin. (1) **din Constituţie, ministerele se înfiinţează, organizează şi funcţionează potrivit legii, ceea ce s-a şi întâmplat.**

În ceea ce ne priveşte, avem rezerve faţă de această soluţie şi împărtăşim opinia colegei noastre, conform căreia introducerea funcţiei de viceprim-ministru *„a contribuit la adâncirea neconcordanţei dintre dispoziţia constituţională şi prevederea legală în materie, fiind o dovadă elocventă a caracterului politic al structurii Guvernului care atunci când este rezultatul unei coaliţii, aşa cum s-a întâmplat cel mai adesea în România postdecembristă, trebuie să identifice formule convingătoare de „răsplătire" a tuturor partidelor care-l compun"*[2].

§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, revizuită şi republicată şi prevederilor Codului administrativ

Sediul materiei îl reprezintă **art. 85 alin. (1) coroborat cu art. 103 şi art. 104 din Constituţie.**

Art. 16 C. adm. reglementează *învestitura Guvernului* şi are următorul conţinut: *„(1) Guvernul se organizează şi funcţionează în conformitate cu prevederile constituţionale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament. (2) Guvernul este învestit de Parlament şi îşi începe mandatul la data depunerii jurământului în faţa Preşedintelui".*

Din coroborarea acestor dispoziţii desprindem următoarele faze[3]:

a) Desemnarea, de către Preşedinte, a candidatului pentru funcţia de prim-ministru, după o **consultare politică,** care poate viza:

– fie **partidul care are majoritatea absolută în Parlament,** în cazul în care există un partid care deţine o astfel de majoritate;

– fie **toate partidele reprezentate în Parlament,** în cazul în care o asemenea majoritate nu există.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

[2] D.A. Tofan în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 867.

[3] Cu privire la modul de votare a procedurii constituţionale de învestire a Guvernului, v. şi A. Iorgovan, *Odiseea Elaborării Constituţiei, op. cit.*, pp. 233-239, capitolul IV, secţiunea *„Cum s-a accentuat regimul parlamentar în ceea ce priveşte învestitura Guvernului"* şi capitolul III, pp. 508-509.

b) Alcătuirea echipei guvernamentale şi a programului de guvernare

Candidatul desemnat are la îndemână un interval de **zece zile**, în interiorul căruia să realizeze cele două elemente care vor fi prezentate în faţa Parlamentului şi pentru care se va solicita votul de încredere, respectiv *echipa şi programul de guvernare,* care nu este un termen **de decădere.** El are o anumită semnificaţie în ceea ce priveşte necesitatea de a se alcătui, într-un timp optim, un Guvern legal şi legitim care să conducă treburile ţării, dar asta nu poate însemna că depăşirea lui *ar atrage imposibilitatea de a fi solicitat şi respectiv, acordat, votul de încredere*[1].

El reprezintă *„limita de la care Preşedintele României poate retrage candidatului mandatul acordat, spre a începe noi negocieri"*[2].

c) Solicitarea votului de încredere din partea Parlamentului de către candidatul la funcţia de prim-ministru.

Candidatul desemnat, în termen de 10 zile trebuie să realizeze două lucruri:

– să alcătuiască programul şi lista viitorului Guvern;

– să se adreseze Parlamentului, după ce primul obiectiv al acestei perioade a fost atins, pentru a-i solicita votul de învestitură.

După cum prevede expres art. 103 alin. (3), votul de încredere al Parlamentului se acordă asupra programului şi a întregii liste a Guvernului. Considerăm că **Parlamentul nu are posibilitatea, cu ocazia acordării votului de încredere, să conteste lista Guvernului propusă de candidatul la funcţia de prim-ministru, deoarece, potrivit art. 103 alin. (2) din Constituţie, acesta cere, în termen de 10 zile, votul de încredere asupra programului şi *a întregii liste a Guvernului***[3].

Acordarea votului de încredere de Camerele reunite se face cu majorităţii absolute, de **jumătate plus unu din numărul total al parlamentarilor**.

Acordarea votului de încredere atrage după sine următoarele consecinţe:

– programul se transformă în **program politic oficial de guvernare**;

– **lista de propuneri** privind viitoarea echipă guvernamentală, nominalizată în hotărârea Parlamentului de acordare a votului de învestitură devine **obligatorie pentru Preşedinte**, căruia îi revine sarcina ca, printr-un decret, să numească Guvernul.

Parlamentul are la îndemână un termen de 60 de zile, în interiorul căruia poate să acorde votul de încredere viitorului Guvern. El nu este obligat să acorde votul de încredere primei variante propuse de candidatul la funcţia de prim-ministru, putând, în aceste 60 de zile, să refuze două solicitări de învestitură. Dacă refuză şi dacă au trecut 60 de zile, Preşedintele poate, potrivit art. 89 din Constituţie, să dizolve Parlamentul.

d) Numirea Guvernului de către Preşedintele României şi depunerea jurământului de credinţă

Ultima etapă este numirea Guvernului de către Preşedintele României. Aceasta se face *pe baza votului de încredere acordat de Parlament,* ceea ce reprezintă manifestarea unei

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 381; I. Santai, *op. cit.,* p. 154.

[2] M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 229; A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.,* p. 165.

[3] R. Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice,* în RDP nr. 3/2004, p. 25.

competenţe legate[1]. De aici concluzia că Preşedintele nu ar putea refuza numirea, el este obligat să o facă, deoarece nu implică posibilitatea unei aprecieri de oportunitate sau de altă natură[2].

Emiterea decretului prezidenţial de numire atrage după sine următoarele consecinţe:

– **depunerea jurământului,** în faţa Preşedintelui, de către membrii Guvernului, fiind vorba despre jurământul prevăzut de art. 82 din Constituţie.

– de la data depunerii jurământului, Guvernul, în întregul său, şi fiecare membru în parte, **îşi exercită mandatul,** potrivit art. 104 alin. (2) din Constituţie.

§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991

Sediul materiei **îl regăsim în art. 104** coroborat cu **art. 110 din Constituţie.**

Potrivit acestor două texte, mandatul Guvernului, în întregul său, şi al fiecărui membru în parte, începe de la depunerea jurământului şi durează până la data validării alegerilor parlamentare generale.

Aceasta reprezintă **situaţia tipică,** a cărei întindere *este corespunzătoare limitelor de funcţionare a Parlamentului*[3].

Există şi **situaţii atipice,** care presupun **încetarea mandatului Guvernului înainte de data validării alegerilor parlamentare generale**, respectiv:

a) prin demiterea Guvernului, ca urmare a retragerii încrederii acordate Guvernului, retragere care poate opera fie potrivit art. 113 *(moţiunea de cenzură)*, fie potrivit art. 114 *(angajarea răspunderii Guvernului);*

b) când **primul-ministru se află într-una din situaţiile prevăzute de art. 106 ori este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile.**

Dacă prima situaţie atipică priveşte **Guvernul în întregul său,** căruia i-a fost retrasă încrederea „în bloc", aşa cum i-a fost acordată, cea de-a doua situaţie priveşte **persoana şefului Guvernului**, astfel încât, modificările intervenite în statutul acestuia pot determina încetarea mandatului Guvernului însuşi.

Mandatul Guvernului poate înceta atunci când primul-ministru se află într-una dintre următoarele situaţii:

– cele prevăzute de art. 106: *demisie, revocare, pierderea drepturilor electorale, intervenţia unei stări de incompatibilitate* ori *alte cazuri* pe care *legea*, în prezent art. 42 C. adm., le prevede: *„Funcţia de membru al Guvernului încetează în următoarele cazuri: a) revocare; b) demisie; c) pierderea drepturilor electorale ca urmare unei hotărâri judecătoreşti definitive; d) starea de incompatibilitate constatată în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare, ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărâri judecătoreşti definitive; e) deces; f) condamnare penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă; g) imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile".*

– este **în imposibilitate de a-şi exercita mandatul,** care se prelungeşte mai mult de 45 de zile.

---

[1] I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar,* Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 283.

[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 81.

[3] I. Santai, *op. cit.,* p. 157.

Dacă a fost depăşit acest termen maxim de 45 de zile, intervine **demisia Guvernului.** Primul-ministru, după cele 45 de zile, îşi va relua atribuţiile, dar nu ca prim-ministru al unui Guvern în exercitarea mandatului, ci ca prim-ministru al unui Guvern demisionar, însărcinat numai cu îndeplinirea actelor necesare pentru administrarea treburilor publice.

§ 6. Statutul membrilor Guvernului

După cum am mai arătat, art. 102 alin. (3) prevede că Guvernul este format din *primul-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.*

I. Condiţii pentru funcţia de membru al Guvernului

1) Actuala Constituţie a României impune, în mod implicit, printre condiţiile cerute membrului Guvernului şi pe **aceea de a avea drepturi electorale, condiţie pe care o regăsim şi în art.** 17 lit. b) C. adm.

2) O altă categorie de condiţii, impusă pentru funcţia de membru al Guvernului, este cea consacrată de art. 16 alin. (3) din Constituţie, respectiv **condiţia cetăţeniei române şi a domiciliului în România,** prevăzută şi în art. 17 lit. a) C. adm.

3) Condiţia ca **persoana să nu fi suferit condamnări penale, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea,** consacrată de art. 17 lit. c) C. adm.[1].

II. Incompatibilităţile funcţiei de membru al Guvernului

Din conţinutul art. 105 din Constituţie rezultă că incompatibilităţile pot fi, din punctul de vedere al izvorului care le consacră, de două feluri:

a) incompatibilităţi de ordin constituţional;

b) incompatibilităţi de ordin legal;

A) Incompatibilităţile de ordin constituţional

Consacrarea unor interdicţii şi incompatibilităţi pentru membrii Guvernului este o soluţie tradiţională în Constituţiile României. În acest sens, Constituţiile din 1866[2], 1923[3] şi 1938[4] au consacrat în mod consecvent norme conform cărora **pot fi miniştri doar cei care sunt români din naştere sau au dobândit împământenirea** (sau **naturalizarea,** conform Constituţiei din 1923, **sau este român de 3 generaţii,** conform Constituţiei din 1938) şi, respectiv**, interdicţia, pentru membrii Familiei Regale, de a fi miniştri[5].**

Potrivit art. 105, **incompatibilităţile de ordin constituţional** privesc:

– **funcţiile publice de autoritate,** cu admiterea unei singure excepţii, cea de parlamentar[6];

---

[1] Prin vechea lege se mai prevedea condiția ca persoana să nu se afle într-o situație de incompatibilitate, care a fost în mod corect eliminată, deoarece starea de incompatibilitate presupune două funcții deținute efectiv, nu una existentă și cealaltă potențială. Regimul incompatibilităților a fost modificat prin Legea nr. 161/2003, Cartea I, Titlul IV, Cap. III, Secțiunea a III-a. În momentul apariției ei, persoana aflată în stare de incompatibilitate, are posibilitatea să opteze pentru una din cele două funcții, potrivit legii. Incompatibilitatea este o condiție de exercitare a funcției, nu de dobândire a ei.

[2] Constituția din 1866 a consacrat aceste norme în art. 97 și 98.

[3] Constituția din 1923 a consacrat aceste norme în art. 94 și 98.

[4] Constituția din 1938 a consacrat aceste norme în art. 67 și 68.

[5] Pentru o analiză de ansamblu asupra acestei materii, a se vedea N. Pavel, *Reflecții privind reglementarea incompatibilităților membrilor Guvernului în Constituțiile române și în dreptul comparat,* în RDP nr. 2/2016, pp. 41-56.

[6] Prin noțiunea de „funcție publică de autoritate" trebuie să înțelegem orice persoană care aparține unui organ de conducere dintr-o autoritate publică, sau o structură a acesteia, precum și membrii organelor alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat (primari, consilieri locali sau județeni).

– **funcţiile de reprezentare profesională salarizată** în cadrul organizaţilor cu scop comercial.

B) Incompatibilităţile de ordin legal

Potrivit art. 84 din Legea nr. 161/2003, Cartea I, Titlul IV, funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

a) exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de senator ori a altor situaţii prevăzute de Constituţie;

b) exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial;

c) exercitarea funcţiei de preşedinte, vicepreşedinte, director general, administrator, membru al Consiliului de Administraţie ori de cenzor la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice;

d) funcţia de preşedinte sau de secretar al Adunărilor Generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale;

e) funcţia de reprezentant al statului la adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute la litera c);

f) funcţia de manager sau membru al Consiliilor de Administraţie ale regiilor autonome, companiilor sau societăţilor naţionale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcţie publică încredinţată de un stat străin, cu excepţia acelor funcţii prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte.

Constatarea unei asemenea situaţii revine primului-ministru. Legislaţia actuală este însă deficitară deoarece *nu precizează care este procedura aplicabilă primului-ministru, respectiv cine este autorizat să constate faptul că acesta se află într-o stare de incompatibilitate descrisă de Legea nr. 161/2003*[1].

III. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului

a) Potrivit art. 106, coroborat cu art. 85 şi 104 din Constituţie, încetarea funcţiei de membru al Guvernului are loc prin:

– **demisie,** care intervine ca urmare a *voinţei exclusive a titularului funcţiei, ceea ce atrage declanşarea procedurii pentru învestirea unui nou membru al Guvernului*[2]*;*

– **revocarea** este cea de-a doua modalitate prevăzută de lege, care se naşte, potrivit art. 85 alin. (2), în caz de remaniere guvernamentală. Cum se arată în doctrină, *revocarea intervine într-o situaţie normală şi nu are caracter de sancţiune, ea având o legitimitate politică*[3]. Potrivit art. 44 C. adm., revocarea din funcţia de membru al Guvernului intervine în caz de remaniere guvernamentală*;*

– **pierderea drepturilor electorale**, care poate interveni ca **sancţiune penală complementară** [art. 64 lit. a) C. pen.], dar şi în cazul **pierderii indirecte a acestor drepturi**

[1] R. Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice, art. cit.,* p. 30.

[2] I. Santai, *op. cit.,* p. 161.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 387.

prin punerea sub interdicţie, intervenită ca urmare a pierderii discernământului ori ca urmare a stării de debilitate sau alienaţie mintală stabilite judecătoreşte;

– intervenţia unei stări de incompatibilitate, constatată ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau a unei hotărâri judecătoreşti definitive, astfel cum prevede art. 42 lit. d) C. adm.;

– decesul.

b) Potrivit art. 107 alin. (2) din Constituţie şi art. 42 lit. g) C. adm., **încetarea funcţiei de membru al Guvernului mai are loc în cazul în care acesta este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile, depăşirea acestui termen atrăgând încetarea funcţiei de membru al Guvernului**. În perioada în care se află în imposibilitatea exercitării funcţiei, intervine **interimatul,** iar primul-ministru iniţiază procedurile prevăzute de lege pentru numirea unui alt membru al Guvernului în calitate de ministru interimar [art. 46 alin. (3) C. adm.].

c) Potrivit art. 113 şi 114 din Constituţie, încetarea funcţiei de membru al Guvernului mai poate avea loc în situaţia în care este adoptată o moţiune de cenzură, care atrage demiterea Guvernului în ansamblul său, deci încetarea calităţii de membru al Guvernului pentru toţi cei care alcătuiesc organul executiv demis.

d) În conformitate cu art. 16 alin. (3) din Constituţie, desprindem concluzia că încetarea funcţiei de membru al Guvernului mai poate interveni:

– în cazul pierderii cetăţeniei române;

– în cazul în care membrul Guvernului nu mai locuieşte în România.

IV. Suspendarea din funcţia de membru al Guvernului

Sediul materiei îl regăsim în art. 109 alin. (2) care consacră două tipuri de suspendare, respectiv **suspendarea care poate fi dispusă de Preşedintele României,** în cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, şi **suspendarea de drept**, care intervine în cazul în care a fost trimis în judecată un membru al Guvernului.

Suspendarea **nu reprezintă o modalitate de încetare a mandatului unor membri ai Guvernului,** ci **o întrerupere în exercitarea unui mandat,** care poate în final să atragă încetarea acestuia, sau poate determina reluarea prerogativelor, dacă se dovedeşte că acuzele aduse persoanelor în cauză sunt nefondate.

Se identifică două momente şi două tipuri de suspendare:

– în cazul în care **s-a cerut urmărirea penală**, poate interveni **suspendarea dispusă de Preşedintele României**;

– în cazul în care **membrul de Guvern a fost trimis în judecată**, intervine **suspendarea de drept** a acestuia, în temeiul textului constituţional care dispune că *„Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie”*.

§ 7. Statutul primului-ministru

Din coroborarea art. 107 din Constituţie cu cele ale art. 28-36 C. adm., desprindem următoarele dimensiuni ale statutului juridic al Primului-ministru:

a) Este şef al Guvernului, **Primul-ministru conduce Guvernul**[1].

b) Are misiunea de a coordona activitatea membrilor Guvernului, cu **obligaţia să respecte atribuţiile care revin fiecăruia.**

[1] O dispoziție similară conține și art. 28 alin. (1) teza I C. adm.

c) Are îndatorirea de a **prezenta celor două Camere ale Parlamentului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate**, şi **răspunde la întrebările şi interpelările care îi sunt adresate de către deputaţi şi senatori,** conform regulamentelor celor două Camere (art. 32 C. adm.).

d) **Solicită Preşedintelui să participe la unele şedinţe ale Guvernului,** atunci când se discută probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice.

e) **Propune Preşedintelui revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului, în caz de vacanţă a postului sau de remaniere guvernamentală.**

f) **Contrasemnează unele din decretele Preşedintelui**, potrivit art. 100 din Constituţie şi art. 33 C. adm.

g) **Semnează hotărârile şi ordonanţele** adoptate de Guvern, **care sunt contrasemnate de miniştrii care au sarcina punerii lor în executare.**

h) **Reprezintă Guvernul României** în relaţiile acestuia cu Parlamentul, Preşedintele României, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorităţi şi instituţii publice, partidele şi alianţele politice, sindicatele, cu alte organizaţii neguvernamentale, precum şi în relaţiile internaţionale, ce intră în aria de responsabilitate a Guvernului.

j) Este **vicepreşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării** şi exercită toate atribuţiile care derivă din această calitate.

k) **Primul-ministru numeşte şi eliberează din funcţie**, în conformitate cu art. 31 C. adm. următoarele categorii de persoane:

– conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului, conform art. 3 alin. (1);

– secretarul general şi secretarii generali adjuncţi ai Guvernului;

– secretarii de stat şi consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al primului-ministru;

– secretarii de stat şi subsecretarii de stat;

– alte persoane pentru care are competenţa generală de numire, în cazurile prevăzute de lege[1].

În conformitate cu prevederile art. 29 C. adm., în exercitarea atribuţiilor sale, primul-ministru emite **decizii**, care sunt **acte administrative** potrivit calificării exprese dată de text, care se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei acestora.

§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului

Potrivit art. 19 C. adm., aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din **Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Prim-ministrului, aparatul de lucru al viceprim-ministrului, departamente şi alte structuri organizatorice cu atribuţii specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.**

Art. 20 C. adm. **Secretariatul General** este condus de un **Secretar General,** care are rang de ministru, numit prin decizie a prim-ministrului. El este ajutat de unul sau mai mulţi

[1] Constatăm că legea-cadru nu epuizează sfera persoanelor pe care le numeşte primul-ministru, că ea îngăduie ca şi alte categorii, prevăzute de reglementări speciale, să fie numite de acesta. Pentru dezvoltarea subiectului, v. Irina Alexe, *Înalţii funcţionari publici, op. cit.,* pp. 96-97.

secretari generali adjuncţi, care au rang de secretar de stat, numiţi prin decizie a prim-ministrului precum şi, după caz, de unul sau mai mulţi secretari de stat numiţi, respectiv eliberaţi din funcţie prin decizie a prim-ministrului.

Prin art. 20 alin. (8) C. adm. se prevede că Secretariatul General al Guvernului îndeplineşte şi atribuţiile de minister de resort faţă de Regia Autonomă „Administraţia Patrimoniului Protocolului de Stat".

Cancelaria Prim-Ministrului reprezintă, conform art. 22 C. adm., o **structură fără personalitate juridică,** în subordinea prim-ministrului, finanţată din bugetul Secretariatului General al Guvernului. Ea este condusă de şeful Cancelariei Prim-Ministrului, care are rang de ministru, numit şi eliberat din funcţie prin decizie a prim-ministrului.

Departamentul **reprezintă, conform art. 23 C. adm.,** *„(1)... o structură organizatorică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, cu sau fără personalitate juridică, subordonată prim-ministrului, având rolul de coordonare şi sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuţiile Guvernului. (2) Organizarea şi funcţionarea departamentului se aprobă prin hotărâre a Guvernului".*

Prin **art. 24** se recunoaşte posibilitatea constituirii de **structuri cu caracter consultativ înfiinţate de Guvern**[1].

§ 9. Atribuţiile Guvernului României

Spre deosebire de instituţia Preşedintelui, pe care o regăsim dezvoltată în capitolul II al titlului III, unde există dispoziţii cu privire la *atribuţiile Preşedintelui,* în ceea ce priveşte Guvernul, actuala Constituţie a României nu procedează la realizarea unui tablou al atribuţiilor celui de-al doilea şef al executivului. Ea se rezumă doar să precizeze rolul Guvernului şi să consacre cele mai importante forme de realizare a lui, respectiv o parte din atribuţiile pe care acesta le exercită.

Identificăm două mari categorii de atribuţii, din punct de vedere al izvorului lor:

A) Atribuţii prevăzute de Constituţie

Unele din aceste atribuţii le-am analizat în contextul abordării *atribuţiilor Preşedintelui în raporturile cu Guvernul.*

Urmează astfel să identificăm următoarele categorii de atribuţii:

a) exercitarea iniţiativei legislative – art. 74;

b) negocierea tratatelor internaţionale – art. 91 alin. (1) care prevede că *„Preşedintele **încheie** tratate internaţionale, **negociate de Guvern** (...)";*

[1] „(1) Pentru rezolvarea unor probleme aflate în competența sa, Guvernul poate înființa organisme cu caracter consultativ. (2) În scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici publice, Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale. (3) Modul de organizare și funcționare a structurilor prevăzute la alin. (1) și (2) și a serviciilor acestora, temeiul legal pentru acordarea unei indemnizații pentru membrii acestor structuri, după caz, posibilitatea acordării unei indemnizații pentru membrii acestor structuri, precum și cuantumul acesteia, se stabilesc prin actele de înființare ale structurilor prevăzute la alin. (1) și (2), în limita bugetului aprobat conform normelor de drept ce privesc drepturile salariale ale personalului din sectorul bugetar".

c) propune Preşedintelui acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României în alte state **[art. 91 alin. (2)];**

d) propune Preşedintelui înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice ale României **[art. 91 alin. (2)];**

e) prezintă Parlamentului informaţiile şi documentele solicitate de cele două Camere şi de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor lor **[art. 111 alin. (1)];**

f) participarea membrilor Guvernului la şedinţele Parlamentului, la care *„au acces"* potrivit art. 111 alin. (2) sau, în mod obligatoriu, când li se solicită prezenţa;

g) sesizează Curtea Constituţională cu privire la legi, înainte de a fi promulgate de către Preşedintele României [art. 146 lit. a)][1];

h) exercită o putere normativă primară, rod al delegării legislative, prin care adoptă ordonanţele de Guvern (art. 108 şi 115);

i) numeşte prefectul, potrivit art. 123 alin. (1) din Constituţie;

j) potrivit art. 97 alin. (2), în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei de Preşedinte, ia măsuri pentru a organiza alegeri pentru un nou Preşedinte;

k) Guvernul şi ministerele, cu avizul Curţii de Conturi, pot înfiinţa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaşte expres această competenţă.

B) Funcţiile şi atribuţii prevăzute de Codul administrativ

Se impune să facem diferenţa între **funcţiile Guvernului şi atribuţiile** acestuia.

În ceea ce priveşte **funcţiile Guvernului,** ele îşi află reglementarea în art. 15 C. adm. şi este vorba despre următoarele funcţii[2]:

a) funcţia de **strategie,** prin care se asigură *elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;*

b) funcţia de **implementare,** prin care se urmăreşte punerea în aplicare a Programului de Guvernare;

c) funcţia de **reglementare** prin care se asigură *elaborarea cadrului normativ şi instituţional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;*

d) funcţia de **administrare** a proprietăţii statului, prin care se asigură *administrarea proprietăţii publice şi private a statului, precum şi gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;*

e) funcţia de **reprezentare**, prin care se asigură, *în numele statului român, reprezentarea pe plan intern şi extern, în domeniul său de activitate;*

f) funcţia de **autoritate de stat**, prin care se asigură *urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice şi securităţii naţionale, precum şi în domeniile economic şi social şi al funcţionării instituţiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.*

Art. 25 C. adm. stabileşte mai multe **atribuţii principale** ale Guvernului, unele dintre acestea având suport în normele constituţionale:

a) iniţiază proiecte de lege şi le transmite către Camera competentă, ca primă Cameră sesizată, şi spre informare către Camera decizională;

---

[1] Dreptul de a sesiza Curtea Constituţională, în cadrul controlului de constituţionalitate anterior publicării aparţine *Preşedintelui României, unuia din preşedinţii celor două Camere, Guvernului, Curţii Supreme de Justiţie, unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau 25 de senatori.*

[2] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.,* p. 238.

b) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, iniţiate cu respectarea Constituţiei, şi le transmite Parlamentului, în termen de 30 de zile de la data solicitării;

c) asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora;

d) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat pe care le supune, separat, spre adoptare Parlamentului;

e) aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele şi metodologiile, pe domenii de activitate;

f) asigură realizarea politicii în domeniul social;

g) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege;

h) duce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrează forţele armate;

i) asigură integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

j) negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român;

k) negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental;

l) controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului;

n) înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

o) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale;

p) asigură standarde obligatorii la nivelul administraţiei publice centrale şi locale pentru garantarea bunei administrări;

q) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

Prin **art. 26** C. adm., **se reglementează exercitarea controlului de către Guvern**, ca o componentă a rolului acestuia de conducere a administraţiei publice[1]. Foarte interesant este faptul că se recunoaşte atributul Guvernului de a revoca actele nelegale ale administraţiei centrale care îi este subordonată, care pot leza interesul public, în condiţiile în care acestea nu au intrat în circuitul juridic. În opinia noastră, controlul este mai mult o **funcţie** decât o **atribuţie**. El se exercită, cum spune textul, asupra administraţiei centrale subordonată lui şi asupra prefecţilor, dar să nu uităm că se exercită şi asupra administraţiei locale autonome, prin prefecţi, reprezentanţii săi în teritoriu.

În conformitate cu **art. 27 C. adm.**, *Guvernul se află în raporturi de colaborare cu autorităţile administrative autonome.*

§ 10. Funcţionarea Guvernului

Forma de lucru a acestuia, consacrată art. 35-36 C. adm. este **şedinţa,** care are caracter **săptămânal** sau **ori de câte ori este nevoie.**

---

[1] Art. 26: *„(1) În realizarea rolului său de conducere generală a administraţiei publice, Guvernul exercită controlul asupra ministerelor, asupra organelor de specialitate din subordinea sa, precum şi asupra prefecţilor, în condiţiile legii. (2) În exercitarea controlului prevăzut la alin. (1), Guvernul poate solicita revocarea actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de autorităţile prevăzute la alin. (1) care nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi care pot leza interesul public.*

Convocarea şi **conducerea** şedinţei se fac de către primul-ministru. Atunci când la şedinţe participă şi preşedintele, acestea sunt **prezidate** de şeful statului.

Semnalăm utilizarea a două noţiuni diferite, care reprezintă şi două proceduri diferite: **conducerea,** care este un atribut al şefului organului colegial, din care derivă şi *semnarea* actelor emise de Guvern în şedinţa respectivă şi **prezidarea** care aparţine şefului statului, care nu exclude conducerea de către premier şi nici nu transformă şedinţele în şedinţe comune Guvern-Preşedinte.

La şedinţele de Guvern regăsim două categorii de participanţi:

– **cei a căror participare este obligatorie:** membrii Guvernului şi Secretarul General al Guvernului, care participă de drept;

– cei care au fost invitaţi să participe, respectiv: **conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorităţi administrative autonome, reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi orice alte persoane a căror prezenţă se apreciază a fi utilă, la solicitarea prim-ministrului.** Cvorumul de şedinţă este de jumătate plus unu din numărul membrilor Guvernului.

Legea impune ca dezbaterile din cadrul şedinţelor de Guvern, modul de adoptare a actelor acestuia precum şi al oricăror alte măsuri stabilite, să se înregistreze pe bandă magnetică şi să se consemneze în stenograma şedinţei, certificată de secretarul general al Guvernului şi păstrată, conform legii, la Secretariatul General al Guvernului.

Cât priveşte activitatea primului-ministru, aceasta se prezintă ca o *activitate continuă*[1], *neîntreruptă,* prin intermediul căreia acesta îşi realizează statutul de şef al Guvernului şi coordonator al activităţii celorlalţi membri ai acestuia.

III. Actele Guvernului

§ 11. Determinarea sferei actelor

Art. 108 al Constituţiei are denumirea marginală de *„Actele Guvernului”,* după cum art. 100 vizează *„Actele Preşedintelui”.* Acesta reprezintă *sediul general*, căruia i se adaugă un *sediu special,* consacrat delegării legislative[2].

Legea fundamentală prevede în art. 108 alin. (1) că *„Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe”.*

Hotărârea Guvernului are o forţă juridică inferioară, adoptarea ei depinzând de o lege anterioară aflată în vigoare[3], executarea, însă ea este enumerată înaintea ordonanţei pentru că reprezintă situaţia tipică, regula între formele de activitate a Guvernului.

Potrivit art. 37 C. adm., Guvernul adoptă **hotărâri şi ordonanţe.** Art. 37 alin. (2) C. adm. prevede că *membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri şi de ordonanţe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de iniţiativă legislativă al acestuia. Metodologia de elaborare şi înaintare la Guvern a acestor*

[1] I. Santai, *op. cit.,* p. 167.

[2] D.A. Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a 5-a, p. 190.

[3] C. Ionescu, *Actele Guvernului. Articolul 108*, în RDP nr. 4/2012, p. 79.

proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în temeiul legii. **Metodologia** la care trimite Codul este în prezent reprezentată de H.G. nr. 561/2009[1].

Interesantă este şi dispoziţia de la alin. (3) al art. 37, conform căreia *„În cazul încetării mandatului sau, în condiţiile prevăzute de Constituţie, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanţe sau ordonanţe de urgenţă şi nu poate iniţia proiecte de lege".*

Adoptarea de către Guvern a hotărârilor şi ordonanţelor se face în prezenţa majorităţii membrilor săi. Hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte prim-ministrul. În acelaşi mod se procedează şi în cazul documentelor şi al altor măsuri adoptate de Guvern.

§ 12. Regimul constituţional al hotărârilor Guvernului

Din coroborarea art. 108 din Constituţie cu art. 37 C. adm., pot fi desprinse următoarele dimensiuni ale regimului constituţional al hotărârilor Guvernului:

1. **Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor**.

Ele intervin **în măsura în care legea impune sau trimite, fie expres, fie implicit adoptarea lor.** Din această perspectivă, Hotărârile Guvernului sunt *praeter legem* şi *secundum legem*, fiind adoptate în baza legii, în limitele acesteia, şi după ce domeniul respectiv a fost supus unei reglementări legale, ele neputând dispune decât *măsuri administrative, pentru asigurarea organizării executării legilor*[2]. Curtea Constituţională a calificat[3] hotărârile ca *„acte normative de reglementare secundară"*. Ele reprezintă *„acte administrative, normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar (...)"*.

Hotărârile Guvernului nu pot nici să contrazică prevederile legale, nici să adauge la acestea sau să suprime din conţinutul unei legi[4].

2. Prin intermediul lor se **realizează competenţa originară a Guvernului, de autoritate executivă,** adică de autoritate care îşi propune în principal să pună în aplicare legea. Curtea Constituţională, prin aceeaşi decizie, a recunoscut *„Competenţa originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută la art. 108 alin. (2) din Constituţie şi priveşte organizarea executării legilor, acte de reglementare primară (...)"*[5].

3. **Sunt supuse controlului de legalitate** exercitat de instanţele judecătoreşti, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[6].

---

[1] H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.*, p. 172.

[3] Prin DCC nr. 68/2017, par. 75.

[4] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.*, p. 625.

[5] DCC nr. 68/2017, par. 74.

[6] În acelaşi sens, M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 238.

4. **Sunt supuse regulii semnării de către primul-ministru** şi **contrasemnării de miniştrii** care au obligaţia punerii lor în executare[1].

5. Regula **obligativităţii publicării în Monitorul Oficial**, sub sancţiunea inexistenţei, în cazul nepublicării. De la această regulă, Constituţia admite o **excepţie**, respectiv **hotărârile care au caracter militar** şi care se comunică numai instituţiilor interesate.

6. Hotărârile Guvernului pot avea **atât caracter normativ[2], cât şi caracter individual[3]**.

Cele cu caracter normativ, la rândul lor, pot fi clasificate în două categorii, respectiv: **hotărâri care stabilesc, ele însele, reguli juridice** şi **hotărâri de aprobare a altor acte juridice,** cum ar fi cele de aprobare a unui regulament, a unor norme etc.[4]

§ 13. Regimul constituţional al ordonanţelor Guvernului

1. Generalităţi

Sediul materiei **este reprezentat de art. 108 alin. (1), (3) şi (4) coroborat cu art. 115 din Constituţie** şi **art. 37-38 C. adm.**

Analiza regimului constituţional al ordonanţelor Guvernului considerăm că trebuie să înceapă de la art. 61 alin. (1) din Constituţie, care proclamă rolul de **unică autoritate legiuitoare al Parlamentului**. Curtea Constituţională a statuat că *„(...) pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituţia, în art. 115 consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia poate emite ordonanţe simple [art. 115 alin. (1)-(3)] sau ordonanţe de urgenţă [art. 115 alin. (4)-(6)]"*[5]. Sintagma de *monopol legislativ* a fost consacrată prin mai multe decizii, dintre care invocă, Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017[6], prin care s-a reţinut că *„prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituţie conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a ţării, iar în virtutea acestui* ***monopol legislativ,*** *Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi".*

Delegarea legislativă[7] ce rezumă în esenţă posibilitatea acordată Guvernului, ca în anumite limite şi cu respectarea unor condiţii să adopte ordonanţe[8], poate fi realizată:

---

[1] Exemplu, H.G. nr. 927/2014 privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice pe anul 2014 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziţia Guvernului prevăzut în Bugetul de stat pe anul 2014, publicată în M. Of. nr. 777 din 24 octombrie 2014, este semnată de Primul-ministru şi contrasemnată de ministrul dezvoltării regionale şi administraţiei publice, care are şi statut de viceprim-ministru, de ministrul finanţelor publice şi de ministrul delegat pentru buget.

[2] Exemplu, H.G. nr. 1173/2014 privind modificarea H.G. nr. 246/2007 privind metodologia de reînnoire a avizelor de încadrare a locurilor de muncă în condiţii deosebite, publicată în M. Of. nr. 962 din 30 decembrie 2014.

[3] *Exempli gratia, o hotărâre a Guvernului pentru numire sau revocare din funcţie sau prin care se dă în administrare un bun proprietatea publică a statului* are caracter individual, iar o hotărâre a Guvernului prin care se *reglementează contravenţii* va avea caracter normativ. A se vedea H.G. nr. 114/2014 pentru încetarea exercitării cu caracter temporar, prin detaşare, în condiţiile legii a funcţiei publice de prefect al judeţului Constanţa de către domnul Volcinschi Radu, publicată în M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014.

[4] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 96.

[5] DCC nr. 68/2017, par. 75.

[6] Publicată în M. Of. 145 din 27 februarie 2017.

[7] Cu privire la această problemă, v. A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale*, în RDP nr. 1/2001, pp. 62-78.

[8] A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale, art. cit.,* p. 62.

a) prin **intermediul unei legi speciale de abilitare** adoptate de Parlament, situaţie în care ne aflăm în prezenţa delegării de ordin legal, concretizată în adoptarea unei ordonanţe obişnuite, propriu-zise;

b) poate fi **opera legiuitorului constituant însuşi**, în cazul ordonanţei de urgenţă[1].

Rolul ordonanţei Guvernului este astfel cel de a înlocui legea, pe când hotărârea Guvernului pune legea în executare.

2. Regimul constituţional al ordonanţei Guvernului emisă cu lege de abilitare (ordonanţă obişnuită)

a) poate interveni **numai în domeniile care nu fac obiectul legii organice,** rezultând, *a contrario*, că **intervine în materia legilor ordinare.**

b) legea de abilitare va putea **cuprinde două categorii de dispoziţii:**

– dispoziţii cu caracter **obligatoriu,** respectiv **domeniul** şi **data** până la care se pot adopta ordonanţe;

– dispoziţii cu caracter **facultativ**, respectiv **posibilitatea ca ordonanţa să fie supusă aprobării Parlamentului,** dacă legea de abilitare cere expres acest lucru.

c) Din modul de formulare a art. 115 alin. (3) *„Dacă legea de abilitare o cere, ordonanţele se supun aprobării Parlamentului, potrivit legii (...)"* desprindem concluzia că **regula, în ceea ce priveşte acest tip de ordonanţe**, este că **ele nu se supun aprobării Parlamentului,** iar **excepţia** că **ele se supun aprobării Parlamentului, dacă legea de abilitare impune expres acest lucru**[2].

d) Identificăm, astfel, două categorii[3]:

– **ordonanţe care nu se supun aprobării Parlamentului,** deoarece legea de abilitare nu cere expres acest lucru;

– **ordonanţe care se supun aprobării ulterioare a Parlamentului,** deoarece legea de abilitare impune acest lucru.

Parlamentul are posibilitatea **să aprobe ordonanţele**, ceea ce atrage şi **posibilitatea de a le modifica**, sau de **a le respinge**, **în tot** sau **în parte**[4].

Legea de aprobare sau de respingere, ca orice lege, este supusă controlului prealabil de constituţionalitate.

e) Pe perioada delegării, **Guvernul poate să modifice, să completeze sau să abroge propriile ordonanţe.** După expirarea acestei perioade, Guvernul nu mai poate emite ordonanţe în domeniul în care a fost abilitat şi nu mai poate să revină asupra celor deja adoptate.

3. Regimul constituţional al ordonanţelor de urgenţă

În viaţa fiecărui stat pot interveni situaţii în care Parlamentul se află în imposibilitatea de a se întruni pentru a legifera[5], caz în care Guvernul va adopta ordonanţe de urgenţă care:

---

[1] D. Apostol Tofan, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanţelor Guvernului,* în RDP nr. 1/1995, p. 94.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 406-417; M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 495.

[3] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. I, p. 316.

[4] Exemplu Legea nr. 1/2015 pentru respingerea O.U.G. nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenţei şi de insolvenţă, publicată în M. Of. nr. 18 din 9 ianuarie 2015.

[5] C. Ionescu, *Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 190.

a) intervin în **situaţii extraordinare,** care nu mai necesită existenţa unei delegări speciale, realizate printr-o lege specială de abilitare, ele fiind adoptate în temeiul delegării de ordin constituţional.

Sintagma **„situaţii extraordinare"** a înlocuit-o pe cea de **„cazuri excepţionale"** din forma iniţială a Constituţiei, care a dat loc la numeroase controverse şi practici neunitare[1]. Ne raliem opiniei conform căreia ea evocă o *stare de urgenţă în reglementarea unui aspect ce nu suportă amânare*[2]. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanţă de urgenţă în următoarele condiţii, întrunite în mod cumulativ[3]:

– existenţa unei situaţii extraordinare;

– reglementarea acesteia nu poate fi amânată;

– urgenţa să fie motivată în conţinutul ordonanţei.

Curtea a mai statuat că existenţa unor *situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată* nu trebuie confundată cu existenţa unei *stări de urgenţă,* care se instituie de Preşedintele României şi se încuviinţează de Parlament[4].

b) Art. 115 alin. (5) fraza finală din Constituţie specifică faptul că **ordonanţa de urgenţă cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1),** ceea ce conduce, implicit, la concluzia că **acest tip de ordonanţă poate interveni în domenii ce fac obiectul legilor organice**[5].

Curtea Constituţională, în mai multe rânduri s-a pronunţat, încă înainte de revizuirea Constituţiei, în sensul că ordonanţele de urgenţă pot interveni şi în domeniul legilor organice.

c) **Se supun obligatoriu aprobării Parlamentului,** intrând în vigoare numai după depunerea spre dezbatere, în procedură de urgenţă, la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea în Monitorul Oficial. Dacă Parlamentul este în vacanţă, el se convoacă în mod obligatoriu, în termen de 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere.

Aceasta este singura situaţie în care Guvernul, care răspunde politic în faţa Parlamentului, determină întrunirea acestuia în sesiune extraordinară pentru a discuta ordonanţa de urgenţă care a fost adoptată.

---

[1] I. Nicola, *Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanţelor,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 499, I. Alexe, *Situaţia extraordinară – temei sau pretext pentru puterea executivă de a reglementa în domenii rezervate legii?,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administraţia publică în situaţii de criză, op. cit.,* pp. 128-135.

[2] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României, revizuită. Comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 223.

[3] DCC nr. 225 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005. Ea este reflectată şi în Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006; Decizia nr. 1008 din 7 iulie 2009, publicată în M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009 etc.

[4] DCC nr. 42/2014, publicată în M. Of. nr. 210 din 25 martie 2014.

[5] Cu privire la problema sferei de intervenţie a acestui tip de ordonanţe, v. C. L. Popescu, *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului,* în Dreptul nr. 4/2006, p. 72 şi urm. În acest studiu, autorul ajunge la concluzii care au stârnit reacţii contrarii în literatura de specialitate, cum ar fi aceea că *orice afectare, orice intervenţie, sub orice formă şi oricât de limitată asupra regimului juridic al unei instituţii fundamentale a statului, intră în conflict cu prevederile art. 115 alin. (6),* fiind astfel *neconstituţională.* Această opinie, care şi în concepţia noastră este exagerată, este contrazisă printr-un studiu al profesorului I. Deleanu, *Unele observaţii cu privire la constituţionalitatea ordonanţelor de urgenţă,* în Curierul Judiciar nr. 6/2006, pp. 50-56.

Constituţia revizuită modifică substanţial regimul acestei ordonanţe, din punctul de vedere al procedurii de adoptare. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunţă asupra ordonanţei, aceasta se consideră adoptată şi se trimite celeilalte Camere, care decide tot în procedură de urgenţă.

În doctrină s-a apreciat că *„Supunerea spre aprobare a acestei categorii de ordonanţe se justifică prin domeniul foarte larg care poate fi reglementat – inclusiv acela al legilor organice –, cu excepţiile expres şi limitativ prevăzute de Constituţie"*[1].

d) **Ordonanţa de Guvern nu poate intra în vigoare înainte de publicarea ei în Monitorul Oficial,** nepublicarea atrăgând după sine **inexistenţa** actului, fără nici o excepţie.

e) **Aprobarea sau respingerea ordonanţei de Guvern se face printr-o lege,** în care sunt cuprinse şi ordonanţele al căror efect a încetat conform art. 115 alin. (3), prin nerespectarea termenului de abilitare.

f) Prin art. 115 alin. (6) sunt introduse **anumite limite ale intervenţiei ordonanţei de urgenţă,** respectiv domeniile în care Guvernul nu poate adopta astfel de acte normative[2] între care se află şi legile constituţionale. În consens şi cu alţi autori, putem afirma că *„la prima vedere apare ca un nonsens grija legiuitorului constituant de a nominaliza în sfera limitelor domeniile legii constituţionale, dar având în vedere o serie de practici neconstituţionale, o asemenea precizare este în ultimii ani binevenită, ea înlăturând orice dubiu de reglementare şi orice posibilitate de forţare a limitelor Constituţiei"*[3].

În practică se poate constata că prea adeseori Guvernul consideră ordonanţa de urgenţă ca un privilegiu pe care Constituţia i l-a pus la dispoziţie, iar nu ca un act strict ataşat unei anumite situaţii extraordinare, la a cărei depăşire este chemat să contribuie. În ciuda nenumăratelor semnale trase de Curtea Constituţională, de doctrina de specialitate, s-a format o adevărată cutumă neconstituţională în sensul folosirii de către Guvern a ordonanţelor de urgenţă după bunul plac, pe care o considerăm inacceptabilă şi despre care apreciem că ar trebui să dispară în viitor[4]. Trebuie reconsiderată concepţia şi practica guvernamentală în ceea ce priveşte ordonanţele de urgenţă, care nu mai trebuie să fie folosite în mod abuziv, pentru a satisface interesul de moment al Guvernului şi în afara unor situaţii extraordinare[5].

Pentru a dovedi această susţinere, prezentăm în continuare situaţia legilor, ordonanţelor simple şi de urgenţă adoptate în perioada 1998-2020[6].

---

[1] Benonica Vasilescu, *Unele consideraţii privind regimul juridic al ordonanţelor potrivit Constituţiei şi jurisprudenţei Curţii Constituţionale,* în RDP nr. 3-4/2020, în E. Bălan, D. Troanţă, M. Văcărelu, (coord.), *Reglementările şi practicile administraţiei publice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2020, p. 31.

[2] Acest articol prevede următoarele: *„Ordonanţele de urgenţă nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituţionale, nu pot afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică".* A se vedea şi C. Ionescu, *Legea de revizuire a Constituţiei comentată, op. cit.,* p. 191.

[3] F. Ghencea, *Dimensiunea rolului legislativ al Guvernului în practica juridică românească,* în *„Tendinţe...", op. cit.*, p. 468.

[4] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului,* în Dreptul nr. 7/2006, p. 100.

[5] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului, art. cit.*, p. 105. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Consideraţii referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curţii Constituţionale a României şi la statutul juridic al unor înalţi funcţionari publici,* în Curierul Judiciar nr. 3/2014, pp. 159-161.

[6] A se vedea *www.cdep.ro.*

ANUL	NUMĂRUL			OBS.
	LEGILOR	O.U.G.	O.G.	
1998	261	72	131	
1999	210	219	120	
2000	233	300	138	
2001	796	195	88	
2002	683	209	73	
2003	609	127	95	
2004	602	142	94	
2005	415	210	55	
2006	517	136	64	
2007	388	158	47	
2008	308	230	28	
2009	391	117	27	
2010	292	133	29	
2011	302	126	30	
2012	222	96	26	
2013	384	117	32	
2014	192[1]	94[2]	29	
2015	358	66	43	**O.U.G. nr. 1/2015 şi 16/2015 nu s-au publicat în Monitorul Oficial sau nu au fost depuse spre aprobare la Parlament, ceea ce atrage inexistenţa lor.**
2016	252	100	27	
2017	278	117	30	
2018	363	114	18	
2019	263	91	27	
2020	298	227	7	
2021	323	145	19	5047
2022	385	192	37	Ordonanţe simple şi
TOTAL	9325	3733	1314	de urgenţă

[1] În anul 2014, în Monitorul Oficial au fost publicate 187 de legi adoptate de Parlament, 7 dintre acestea, respectiv Legile 1-7 din 2014 au fost adoptate în anul 2013, dar au fost promulgate şi publicate în Monitorul Oficial în anul 2014. De asemenea, alte 12 legi au fost adoptate de Parlament în anul 2014, dar au fost promulgate şi publicate în Monitorul Oficial în anul 2015 (nr. 1-12/2015). Rezultă astfel că Parlamentul a adoptat în anul 2014 un număr de 192 de legi.

[2] Deşi, am putea afirma că în anul 2014 au fost emise 95 O.U.G., studiind cu atenţie Monitoarele Oficiale în care au fost publicate ordonanţele de urgenţă semnalăm faptul că, în realitate, în anul 2014 Guvernul a emis 94 O.U.G., ordonanţa de urgenţă care poartă numărul 5/2014 neexistând, nefiind publicată în Monitorul Oficial. Sunt publicate O.U.G. de la nr. 1 la 4, respectiv de la nr. 6 la 95.

Acestora se adaugă cele 12 ordonanţe militare emise de ministrul afacerilor interne în perioada stării de urgenţă.

Ambele categorii de acte se supun *semnării* de către Primul-ministru şi *contrasemnării* de către miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare. Semnătura Prim-ministrului are o semnificaţie deosebită, ea conferind legalitate actului respectiv. În contextul în care însăşi Constituţia prevede că acesta semnează hotărârile şi ordonanţele, subscriem opiniei conform căreia *„Primul ministru nu poate refuza semnarea unei hotărâri ori a unei ordonanţe adoptate de Guvern prin consens sau prin votul decisiv al Primului-ministru"*[1].

Sintagma *„ministru care are sarcina punerii în executare"* se referă la acei membri ai Guvernului, pentru care rezultă, din conţinutul ordonanţei, sarcini a căror realizare intră în competenţa lor de activitate. Uneori ordonanţele sunt semnate de un număr semnificativ de membri ai Guvernului, ceea ce pune probleme, în opinia noastră, din punct de vedere al respectării unor rigori în tehnica de elaborare a actelor normative. Exemplu, O.U.G. nr. 58/2014 privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea unor acte normative[2], cuprinde 14 articole şi este contrasemnată de un număr de **14 membri ai Guvernului**. În acest fel răspunderea se disipează, în detrimentul rigorii.

Încheiem prin a afirma că, deşi s-au adus unele modificări în 2003, acestea au reprezentat o „cosmetizare", învăluită în formule categorice, unele, care nu poate elimina însă problemele de fond pe care le generează abuzul de ordonanţe de urgenţă[3].

4. Alte forme de activitate a Guvernului

În doctrina de specialitate s-a apreciat[4], cu deplin temei, de altfel, că acestea nu sunt singurele categorii de forme de activitate care emană de la Guvern. Că, în afara lor, mai există şi altele, care se regăsesc în H.G. nr. 561/2009 pentru reglementarea procedurilor de adoptare a proiectelor de acte normative şi politici publice de la nivelul Guvernului[5].

Deşi problema este abordată în contextul unor critici care se aduc modului de reglementare, prin Codul administrativ, a *actelor Guvernului,* nu este mai puţin adevărat că se impune clarificată **natura juridică a acestor forme de activitate. Sunt ele oare acte administrative sau sunt operaţiuni administrative, simple sau complexe?**

Răspunsul îl identificăm şi în funcţie de categoriile de „acte" pe care le menţionează actul normativ precizat, respectiv: *documente de politici publice, cum ar fi strategiile, planurile şi propunerile de astfel de politici; memorandumurile; tezele prealabile; proiectele de lege* şi *notele.*

Credem că din enumerarea de mai sus rezultă că **acestea nu sunt acte juridice,** în sensul propriu al cuvântului sau de sine stătătoare. Ele sunt **operaţiuni administrative,** care sunt aprobate prin **acte juridice**, respectiv prin **hotărâri ale Guvernului**, ca regulă.

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 187.

[2] Publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014.

[3] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a, p. 203.

[4] C.D. Munteanu, *Consideraţii selective privind Codul administrativ. Analiză critică şi propuneri de lege ferenda,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, p. 43.

[5] H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

De aceea, apreciem că ele reprezintă, ca natură juridică, nişte **acte administrative complexe,** pentru că încorporează, în conţinutul lor, atât un **act administrativ tipic**, o hotărâre a Guvernului, cât şi **o operaţiune administrativă,** respectiv un proiect de lege, de politică publică, un memorandum sau o notă. Ele pot să se prezinte şi să rămână şi simple operaţiuni administrative, atunci când nu sunt aprobate prin hotărâri, şi avem în vedere notele sau alte operaţiuni, despre a căror aprobare/dezbatere se consemnează numai în stenograma şedinţei de Guvern. De altfel, în conţinutul art. 37 alin. (2) se face referire la **proiectele de acte normative,** la care credem că **ar trebui enumerate şi celelalte forme, respectiv proiectele de politici publice, memorandumuri etc.**

Acest lucru se poate realiza prin completarea alin. (2) al art. 37 cu o nouă teză, care poate avea următorul conţinut: *„De asemenea, membrii Guvernului pot propune proiecte de politici publice, memorandumuri, note şi alte documente care intră în competenţa Guvernului"*, propunere pe care o facem *de lege ferenda.*

IV. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului şi răspunderea Guvernului

§ 14. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului

Codul administrativ nu cuprinde prevederi în acest domeniu, consacrând, prin art. 26, controlul pe care Guvernul îl exercită asupra altor autorităţi publice. Prin art. 111 alin. (1) al Constituţiei se aşază întreaga administraţie publică sub un control parlamentar general, textul prevăzând că *„Guvernul şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice, **în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor** (...)"* au mai multe sarcini care concretizează formele de control şi asupra cărora ne vom opri în cele ce urmează.

Funcţia de control a Parlamentului este considerată în doctrina occidentală mai importantă decât funcţia legislativă[1].

Ceea ce conferă legitimitate controlului parlamentar este faptul că *„fiind mandatare ale poporului, Adunările legislative trebuie să supravegheze modul în care se înfăptuieşte conducerea treburilor statului pentru ca acesta să se menţină pe linia care corespunde cel mai mult aspiraţiilor întregii colectivităţi naţionale"*[2].

Controlul parlamentar poate fi **cu sancţiune** sau **fără sancţiune,** acesta din urmă fiind specific ţărilor în curs de consolidare a democraţiei[3]. Curtea Constituţională a reţinut[4] că în România, ca şi în majoritatea celorlalte ţări, controlul parlamentar, în general, este **fără sancţiune,** cu excepţia moţiunii de cenzură, care atrage destituirea Guvernului. Prin art. 111-112 se instituie următoarele **forme de control** asupra Guvernului:

A) Obligaţia Guvernului de a informa Parlamentul

Obligaţia de informare este consacrată prin art. 111 alin. (1), din conţinutul căruia desprindem următoarele elemente esenţiale ale acestui tip de control:

---

[1] M. Prelot, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Dalloz, 1972, p. 820.

[2] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *op. cit.,* p. 330.

[3] D. Apostol Tofan, *Raporturile constituţionale dintre autorităţile publice,* în Studii de drept românesc nr. 1-2/2003, p. 98; M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României,* în RDP nr. 2/2016, p. 29.

[4] Prin Decizia nr. 148/2007, publicată în M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007.

a) reprezintă o **formă de control politic** exercitat asupra administraţiei publice.

b) dreptul de a **solicita informaţii şi documente** se exercită prin intermediul preşedinţilor celor două Camere sau cei ai comisiilor parlamentare.

c) în cazul în care **o** iniţiativă legislativă priveşte modificarea bugetului de stat sau al asigurărilor sociale, este **obligatorie solicitarea informării** şi, se subînţelege, şi prezentarea acesteia.

Funcţia de informare reprezintă condiţia asigurării eficienţei actului de legiferare, ca şi a actului de control parlamentar, practic întreaga activitate a Parlamentului finalizând un efort imens de informare şi documentare, de evaluare a efectelor multiple pe care le presupun deciziile sale pentru ca activitatea parlamentară să devină eficientă[1].

Informarea parlamentarilor *„reprezintă prima condiţie a exercitării controlului parlamentar, datele oferite de această informare având rolul de a determina acţiunea parlamentarilor faţă de Guvern şi celelalte organe ale administraţiei publice"*[2].

B) Controlul prin întrebări, interpelări şi anchete

Este consacrat de art. 112 din Constituţie, *„Întrebări şi interpelări"*, din conţinutul căruia, raportat la prevederile Regulamentelor Camerelor, rezultă următoarele:

a) are în vedere **Guvernul, în întregul său,** activitatea de ansamblu a acestuia, precum şi pe **fiecare membru al Guvernului**, pentru activitatea proprie. *„Spre deosebire de obligaţia de a furniza documente şi informaţii, prevăzută de art. 111 din Constituţie, şi care vizează nu doar Guvernul, ci şi orice organ al administraţiei publice centrale şi locale, obligaţia de a răspunde la întrebări şi interpelări, prevăzută de art. 112 din Constituţie revine doar puterii executive înţeleasă în sens restrâns, adică exclusiv membrilor Guvernului sau autorităţii publice în ansamblul său"*[3].

b) întrebările **reprezintă forma cea mai simplă şi cea mai folosită de control parlamentar,** care constituie solicitarea unui răspuns dacă un fapt este adevărat sau nu, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe executive şi administrative înţeleg să comunice anumite acte şi informaţii sau să adopte anumite acte. Pot fi **scrise şi orale**, iar cele scrise presupun răspunsuri **orale** sau **scrise.**

Întrebările scrise pot fi adresate Guvernului în ansamblul său sau fiecărui membru precum şi altor conducători ai organelor administraţiei publice.

Art. 158 alin. (2) din Regulamentul Senatului[4] defineşte întrebarea ca fiind *o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul sau celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Senatului informaţiile sau documentele solicitate ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.*

c) **Interpelarea** diferă de întrebare prin caracterul său mai complex, ea presupune **explicaţii** cu privire la politica Guvernului în anumite probleme cardinale ale acestuia.

---

[1] C. Ionescu, *Unele reflecţii pe marginea art. 111 din Constituţia României, republicată,* în RDP nr. 1/2011, p. 2.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 5-a, p. 205.

[3] E.S. Tănăsescu, R. Popescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. a 3-a, pp. 943-944.

[4] Aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, publicată în M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005.

Constatăm că **o primă diferenţă** între întrebări şi interpelări *rezidă în caracterul mai complex al interpelării, din punct de vedere al conţinutului, al obiectului pe care îl vizează şi al răspunsurilor pe care le presupun*[1].

O **altă diferenţă** constă în faptul că **interpelările pot atrage unele consecinţe**, cum ar fi cea prevăzută de **art. 112 alin. (2),** conform căruia **cele două Camere ale Parlamentului** pot adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării.

O a treia diferenţă este aceea că, **în vreme ce întrebările pot îmbrăca atât forma scrisă cât şi cea orală, interpelări**le nu pot îmbrăca decât **forma scrisă**.

Potrivit art. 162 din Regulamentul Senatului, interpelarea constă *într-o cerere adresată Guvernului sau unui membru al acestuia de către unul sau mai mulţi senatori sau de un grup parlamentar, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe.*

d) **Anchetele parlamentare** sunt *„unul dintre cele mai specializate mijloace de control parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice"*[2].

Conform art. 64 alin. (4) din Constituţie, *„Fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele îşi pot constitui comisii comune".*

Specific comisiilor de anchetă este *„îndeosebi statutul juridic al celor audiaţi – ce este similar martorilor – precum şi obligativitatea generală a autorităţilor publice de a sprijini activitatea comisiei, prin prezentarea informaţiilor şi documentelor necesare"*[3].

În literatura de specialitate[4] se susţine că **rolul comisiilor de anchetă este acela de a asigura celor două Camere ale Parlamentului o informare cât mai corectă, completă, specializată şi pertinentă asupra unei anumite probleme, faţă de care acestea să-şi exprime poziţia.**

Achiesăm la ideea cu care încheiem această problemă, conform căreia *„exercitarea de către Parlament a funcţiei de control al activităţii Guvernului nu trebuie privită ca fiind mai puţin importantă decât cea legislativă. Fiind organul reprezentativ suprem al poporului român, (...) parlamentarii trebuie să asigure permanent un control eficient asupra Guvernului, în consens cu aşteptările cetăţenilor pe care îi reprezintă*[5].

§ 15. Răspunderea Guvernului

A. Regimul răspunderii Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991

În activitatea pe care o desfăşoară, Guvernul, în întregul său, şi fiecare dintre membrii săi trebuie să respecte legea, începând cu Constituţia. Articolul 48 C. adm., consacră această obligaţie sub denumirea *principiul legalităţii,* cu precizarea că este adăugată şi respectarea *programului de guvernare acceptat de Parlament.* Prin Codul administrativ respectarea programului de guvernare acceptat de Parlament este văzută ca o dimensiune a legalităţii

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. I, p. 411.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 200.

[3] M. Constantinescu, I. Muraru, *Drept parlamentar,* Ed. Gramar, Bucureşti 1994, p. 252.

[4] M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României, art. cit.,* p. 29.

[5] Dumitru Bic, Petru Ţăgorean, *Unele consideraţii cu privire la imunitate şi incompatibilităţi, prevăzute în Constituţia României,* în RDP nr 3-4/2020, p. 151.

şi ne-am îngădui să exprimăm, şi a *constituţionalităţii dintr-un stat,* dat fiind că acesta este aşezat prin art. 102 alin. (1) la baza constituirii Guvernului şi a exercitării mandatului său[1]. Se adaugă, prin art. 50 alin. (2) C. adm., prevederea de principiu, care se regăseşte şi la administraţia publică locală, conform căreia *„Aprecierea necesităţii şi oportunităţii emiterii actelor administrative ale Guvernului aparţine membrilor Guvernului".*

Identificăm mai multe categorii de răspundere a membrilor Guvernului:

a) o **răspundere politică a întregului Guvern,** care se exercită exclusiv în faţa Parlamentului;

b) o **răspundere politică a fiecărui membru al Guvernului**, solidară cu ceilalţi membri, pentru activitatea Guvernului şi actele sale;

c) o răspundere **penală a membrilor Guvernului;**

d) o **răspundere administrativ-disciplinară**, concretizată în suspendarea lor din funcţie atunci când s-a cerut urmărirea penală sau când s-a trimis în judecată un membru al Guvernului;

e) o **răspundere administrativ-patrimonială,** întemeiată pe art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie raportate la prevederile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ;

f) o **răspundere administrativ-contravenţională,** întemeiată pe O.G. nr. 2/2001 şi pe diferite acte normative[2].

B. Răspunderea politică a Guvernului şi a membrilor săi

Potrivit art. 109 alin. (1) din Constituţie şi art. 49 C. adm., răspunderea politică priveşte Guvernul, dar şi pe fiecare membru al Guvernului, *urmare a votului de învestitură acordat de către acesta cu prilejul învestiturii.*

Răspunderea politică este astfel guvernată de **principiul constituţional al solidarităţii,** iar autoritatea faţă de care se exercită este **Parlamentul.**

Cea mai drastică sancţiune politică a Guvernului este **demiterea lui,** prin **retragerea încrederii pe care Parlamentul i-a acordat-o**, printr-o moţiune de cenzură.

Reguli privind răspunderea politică a Guvernului se regăsesc şi în Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[3]. Astfel, art. 2 din lege reiterează norma constituţională a art. 109, conform căreia *Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestiturii,* iar *fiecare membru răspunde politic în solidar cu ceilalţi membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia.* Legea dezvoltă şi **formele în care se concretizează răspunderea politică a Guvernului şi membrilor săi.** Art. 3 alin. (1) prevede astfel că *răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, în condiţiile prevederilor art. 113 şi 114 din Constituţia României, revizuită şi republicată.*

---

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, 2021, p. 48.

[2] Spre exemplu, Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice prevede, în art. 72 posibilitatea sancţionării entităţilor publice care intră în competenţa de control/audit a acestei instituţii, între care se regăseşte şi Guvernul.

[3] Publicată în M. Of. nr. 300 din 28 iunie 1999, republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007. Republicarea s-a făcut în temeiul art. II din Legea nr. 90/2005 privind aprobarea O.U.G. nr. 3/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, publicată în M. Of. nr. 322 din 15 aprilie 2005, dându-se textelor o nouă numerotare.

§ 16. Regimul constituţional al moţiunii de cenzură

Într-un studiu se afirmă că *„ideea moţiunilor, prin care Parlamentul exercită un control asupra Guvernului, izvorăşte din modelul creat de Montesquieu, în virtutea căruia puterile trebuie să se afle într-o stare de echilibru bazată pe control reciproc"*[1].

Moţiunea de cenzură reprezintă o soluţie la care se apelează în cazuri extreme, când Parlamentul şi-a epuizat toate celelalte forme de control şi ajunge la concluzia că Guvernul nu mai justifică încrederea cu care l-a învestit[2]. Prin intermediul ei se urmăreşte *„răsturnarea prezumţiei de încredere a majorităţii parlamentare care a învestit Guvernul prin intermediul unui vot expres al unei majorităţi contrare celei de la învestire"*[3].

Procedura constituţională a moţiunii de cenzură este următoarea:

a) dreptul de a o **iniţia** aparţine **unei pătrimi din numărul total al deputaţilor şi senatorilor.** În general, iniţierea moţiunii aparţine opoziţiei parlamentare, însă nu este exclusă posibilitatea ca ea să fie iniţiată de către majoritate, cum a fost moţiunea intitulată *„România nu poate fi confiscată! Apărăm democraţia şi votul românilor"*, iniţiată în anul 2017 şi adoptată cu 241 voturi pentru şi 10 împotrivă[4];

b) obligaţia de **comunicare** a moţiunii de cenzură Guvernului, la data depunerii sale;

c) **dezbaterea** moţiunii în termen de **trei zile** de la data când a fost depusă, aceasta fiind prezentată în şedinţa comună a celor două Camere;

Moţiunea de cenzură *„are ca scop angajarea unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea demiterii sale"*[5].

d) **retragerea încrederii** şi deci **aprobarea moţiunii de cenzură** se realizează de **majoritatea deputaţilor şi senatorilor;**

Dacă moţiunea a fost aprobată, Guvernul este demis la data retragerii încrederii, respectiv a votării moţiunii de cenzură[6].

e) în cazul în care **moţiunea de cenzură** a fost **respinsă**, parlamentarii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituţie[7].

§ 17. Angajarea răspunderii Guvernului[8]

Reprezintă o procedură nouă introdusă în sistemul constituţional românesc, iar regimul său juridic a fost modificat prin Legea de revizuire nr. 429/2003, în sensul că a fost recunoscut dreptul parlamentarilor de a formula amendamente asupra proiectului de lege

---

[1] I.C. Vida, *Moţiunile-instrument de control parlamentar,* în RDP nr. 3-4/2020, p. 179.

[2] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 243.

[3] E.S. Tănăsescu, R. Popescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 953.

[4] I.C. Vida, *Moţiunile-instrument de control parlamentar, art. cit.*, p. 187.

[5] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 255.

[6] Parlamentul ia act, prin hotărâre, de aprobarea moţiunii, pe care o înaintează Preşedintelui României în vederea declanşării procedurii de învestitură a unui nou Guvern (D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 281).

[7] Din acelaşi studiu aflăm că de la data intrării în vigoare a Constituţiei şi până la 31 decembrie 2019 au fost introduse la Parlament 39 de moţiuni de cenzură, din care 32 au fost respinse, 3 au fost adoptate şi 4 nu au fost finalizate.

[8] D. Apostol Tofan, *Angajarea răspunderii Guvernului*, în RDP nr. 1/2003, pp. 4-21.

care face obiectul angajării, însă este necesar ca aceste amendamente să fie aprobate de Guvern. Deşi se poate aprecia că reprezintă un *pas înainte,* acest drept poate rămâne în practică o formă fără fond, în contextul în care Guvernul ignoră amendamentele formulate sau respinge în tot sau într-o proporţie covârşitoare[1]. Prin intermediul ei, *„(...) Guvernul pune Parlamentul în faţa unei alternative: fie să-l menţină în funcţie, obligându-l să-i acorde ceea ce i-a cerut, fie să nu îi acorde cele solicitate, pentru a acţiona, prin asumarea responsabilităţii demiterii sale"*[2].

Regimul constituţional al angajării răspunderii îl regăsim în art. 114 coroborat cu art. 113, din care rezultă următoarele dimensiuni:

a) **obiectul** angajării răspunderii poate consta într-un **program de guvernare,** o **declaraţie de politică generală** sau un **proiect de lege,** indiferent că este organică sau ordinară. În doctrină s-a semnalat dificultatea de a face diferenţa între un *program de guvernare* şi o *declaraţie de politică generală*[3]. Programul, fără a fi punctual pe un domeniu, sector sau problemă, defineşte în linii generale politica pe care Guvernul intenţionează să o transpună în practică. Declaraţia de politică generală este mai vagă, ea ar putea constitui o parte a programului de guvernare, o opinie sau poziţie în legătură cu un aspect din program.

Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a legii, însă nu printr-o dezbatere în cadrul procedurii legislative, ci printr-o dezbatere prin excelentă politică, motiv pentru care ea este calificată şi ca o **moţiune de cenzură provocată**[4]**.**

b) se poate face **în faţa celor două Camere** ale Parlamentului, reunite în şedinţă comună;

c) Parlamentul **are posibilitatea să adopte o moţiune de cenzură**, în termen de trei zile de la data angajării răspunderii, care este un **termen de decădere**[5], ceea ce înseamnă că *împlinirea lui, fără ca să se fi iniţiat şi depus o moţiune de cenzură, are ca efect prezumţia de acceptare tacită a acestor acte*[6].

d) poate determina **următoarele acţiuni ale Parlamentului,** de care în mod implicit este legat şi destinul juridic al problemelor care au făcut obiectul angajării răspunderii:

1) **Parlamentul nu iniţiază o moţiune de cenzură**, consecinţa fiind naşterea prezumţiei tacite că actele cu privire la care şi-a angajat Guvernul răspunderea au fost acceptate.

---

[1] Această susţinere are la bază şi o experienţă personală, pe care am trăit-o ca fost membru al Senatului României, când am formulat, împreună cu grupul parlamentar căruia aparţineam, un număr de peste 150 de amendamente asupra unui proiect de lege devenit Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniul proprietăţii, al justiţiei şi unele măsuri adiacente, însă din păcate au fost reţinute de către Guvern doar câteva, care nu aveau nicio relevanţă asupra fondului problemei, ele vizau cu precădere aspecte de formă, de redactare. Reamintim că este vorba despre actul normativ care a consacrat principiul restituirii în întregime (*restitutio in integrum*) a imobilelor care fuseseră expropriate în mod nelegal de fostul regim totalitar.

[2] M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României, art. cit.,* p. 35.

[3] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul roman şi dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 656.

[4] C. Tomescu, *Aspecte actuale din practica guvernamentală cu privire la angajarea răspunderii Guvernului,* Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 375.

[5] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 259.

[6] *Ibidem.*

2) **Parlamentul iniţiază o moţiune de cenzură,** care se supune dezbaterii în condiţiile art. 113 privind iniţierea şi votarea moţiunii şi care poate determina două situaţii:

– moţiunea de cenzură **este acceptată**, ceea ce atrage demiterea Guvernului şi implicit respingerea actelor respective. De subliniat faptul că *„Niciodată, până în prezent, un Guvern nu a fost demis ca urmare a angajării răspunderii sale, deşi uneori a fost depusă o moţiune de cenzură, care însă a* ***căzut*** *la vot. În schimb, de cele mai multe ori, a fost sesizată Curtea Constituţională"*[1];

– moţiunea de cenzură **este respinsă,** ceea ce înseamnă că actele prezentate au fost acceptate, ele devin obligatorii pentru Guvern, când este vorba despre program şi declaraţia de politică generală, şi respectiv adoptate, atunci când este vorba despre un proiect de lege.

Textul revizuit al Constituţiei – art. 114 alin. (3) – îngăduie ca proiectul de lege să fie modificat sau completat de Parlament, cu amendamentele acceptate de Guvern[2];

e) Preşedintele se va comporta faţă de proiectul de lege respectiv ca faţă de orice altă lege, adoptată prin procedura obişnuită. El are, în acest fel posibilitatea:

– să **ceară reexaminarea legii** de către Parlament, situaţie în care art. 114 alin. (4) impune ca reexaminarea să se facă în şedinţă comună a celor două Camere;

– să **se adreseze Curţii Constituţionale,** atunci când apreciază că legea prezintă anumite aspecte de neconstituţionalitate.

Înainte de promulgarea legii de către Preşedintele României, Curtea Constituţională poate fi sesizată, în baza art. 146 lit. a) din Constituţie. Ea urmează a se pronunţa printr-o decizie, care are forţă juridică obligatorie şi impune, potrivit art. 147 din Constituţie, ca legea să fie reexaminată de Parlament, pentru a o pune în acord cu prevederile constituţionale[3].

Într-un studiu[4] se consideră că în conformitate cu jurisprudenţa Curţii Constituţionale, angajarea răspunderii Guvernului are mai multe trăsături caracteristice:

a) ea reprezintă o **modalitate indirectă de adoptare a unei legi**;

b) ea reprezintă o **procedură mixtă de control parlamentar**, întrucât permite iniţierea unei moţiuni de cenzură[5], dar, în egală măsură şi **de legiferare**;

c) **adoptarea unei legi prin angajarea răspunderii este o procedură legislativă, parlamentară**, deoarece se derulează după regulile procedurale ordinare de adoptare a unei legi, cu excepţia suprimării dezbaterilor în comisie şi în plen[6];

d) reprezintă o **modalitate simplificată de legiferare**, la care trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când nu există condiţii obiective de adoptare a proiectului de lege prin procedura parlamentară obişnuită[7];

---

[1] E.S. Tănăsescu, R. Popescu, D.A. Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 957.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 288.

[3] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului,* în Dreptul nr. 7/2006, p. 98.

[4] M. Oprican, *Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului rezultate din jurisprudenţa Curţii Constituţionale*, în RDP nr. 3/2014, p. 94 (93-100).

[5] DCC nr. 34/1998 privind constituţionalitatea Legii pentru aprobarea O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăţilor comerciale, publicată în M. Of. nr. 880 din 25 februarie 1998.

[6] DCC nr. 34/1998, anterior citată.

[7] DCC nr. 1557/2009 privind obiecţiile de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii educaţiei naţionale, publicată în M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

e) Guvernul poate recurge la această procedură indiferent de faza în care se află procedura legislativă cu privire la această procedură[1].

Moţiunea de cenzură iniţiată astfel face parte din categoria *moţiunilor provocate*[2].

§ 18. Răspunderea penală a membrilor Guvernului

Membrii Guvernului, îndeplinind o înaltă demnitate publică, au un statut juridic special privind urmărirea şi punerea sub acuzare, tocmai pentru a-i proteja de eventuale şicane în vederea îndepărtării de la misiunea principală de exercitare a demnităţii cu care au fost învestiţi de Parlament[3]. Sediul materiei îl reprezintă art. 109 alin. (2) şi (3) din Constituţie. Codul administrativ se rezumă să consacre această formă în art. 50, alături de alte forme de răspundere, fără să-i dezvolte conţinutul.

Trebuie să se facă **deosebirea între două categorii de fapte antisociale pe care membrii Guvernului le pot comite**:

a) **fapte** pe care le comit **în îndeplinirea mandatului**, în exercitarea prerogativelor de membru al Guvernului, şi care atrag după ele **răspunderea respectivului membru**;

b) **fapte** pe care le comit **în afara exercitării atribuţiilor de serviciu,** care atrag **sancţionarea acestuia** potrivit procedurii penale obişnuite[4].

Această răspundere, în mod firesc, urmează să fie angajată în urma **comiterii unor fapte specifice**, în **condiţii specifice** în raport de **calitatea făptuitorului**, care atrag şi **sancţiuni penale cu acelaşi caracter**.

Articolul 109 conturează următorul regim al răspunderii penale a membrilor Guvernului:

a) **Dreptul de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului** aparţine celor **două Camere ale Parlamentului** şi **Preşedintelui României.**

b) Intervine **pentru fapte săvârşite în exerciţiul mandatului**.

c) Procedura răspunderii penale a membrilor Guvernului implică intervenţia suspendării din funcţie, pe care art. 109 alin. (2) ne-o înfăţişează în două modalităţi:

– suspendarea care poate fi **dispusă de Preşedintele României,** în cazul în care s-a cerut urmărirea penală a unui membru al Guvernului[5];

– **suspendarea de drept,** care este atrasă de trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului.

d) Competenţa de judecată aparţine **Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.**

e) Procedura de punere sub acuzare a membrilor Guvernului îşi află dezvoltarea în Regulamentele celor două Camere, după cum urmează:

– dreptul de a cere declanşarea urmăririi penale aparţine fiecărui parlamentar;

– o comisie parlamentară de anchetă va cerceta cazul şi va întocmi un raport asupra constatărilor făcute;

---

[1] DCC nr. 1431/2010 privind cererea de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României – Guvern, publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

[2] Ioana Cristina Vida, *Moțiunile-instrument de control parlamentar, art. cit.*, p. 188.

[3] Şt. Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 160-161.

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 179.

[5] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 435-439.

– dezbaterea se va face în baza raportului comisiei parlamentare respective.

– votarea se face în mod diferit potrivit regulamentelor celor două Camere.

Legea organică la care trimite Constituţia este Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, cu modificările şi completările ulterioare, din analiza căreia rezultă următoarele aspecte sesizate în literatura de specialitate, cărora ne raliem:

a) legea specială privind responsabilitatea ministerială se aplică doar **asupra membrilor Guvernului;**

b) intră sub incidenţa ei doar acele fapte săvârşite **în exercitarea funcţiei, de la data depunerii jurământului şi până la încetarea funcţiei**;

c) intră sub incidenţa legii **faptele ce constituie infracţiuni potrivit legilor penale**, dar şi **potrivit legii privind responsabilitatea ministerială**[1].

O problemă interesantă care are legătură cu răspunderea penală a membrilor Guvernului a fost tranşată prin DCC nr. 68/2017, pronunţată în soluţionarea conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României şi Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Având în vedere că în cauză s-a pus problema unui dosar penal cu privire la emiterea unei ordonanţe de urgenţă, Curtea a statuat în sensul că *„Ministerul Public nu are competenţa de a desfăşura activităţi de cercetare penală cu privire la legalitatea şi oportunitatea unui act normativ adoptat de legiuitor".*

[1] Şt. Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 164.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, dispoziţiile referitoare la Guvern.
2. Identificaţi, în Codul administrativ, toate dispoziţiile referitoare la Guvern.
3. Analizaţi câte un caz de angajare a răspunderii Guvernului, care să cuprindă fiecare dintre cele trei obiecte pe care le poate viza. Constituiţi două echipe şi susţineţi argumentele din perspectiva opoziţiei şi, respectiv, a puterii.
4. Analizaţi o moţiune de cenzură. Constituiţi două echipe şi susţineţi argumentele din perspectiva opoziţiei şi, respectiv, a puterii.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Structura Guvernului, potrivit Constituţiei, include primul-ministru, miniştri şi alţi membri, stabiliţi prin lege organică;

b) structura Guvernului, potrivit Constituţiei, include primul-ministru, viceprim-ministru, miniştri şi miniştri delegaţi.

2. a) Exercitarea mandatului Guvernului începe de la data acordării votului de învestitură de către Parlament;

b) exercitarea mandatului Guvernului începe de la data publicării, în Monitorul Oficial, a decretului prezidenţial de numire.

3. a) Funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu calitatea de deputat sau senator;

b) funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia aceleia de deputat sau de senator.

4. a) Angajarea răspunderii Guvernului poate avea ca obiect un proiect de hotărâre a Guvernului;

b) angajarea răspunderii Guvernului poate avea ca obiect un proiect de ordonanţă de urgenţă a Guvernului.

5. a) Ordonanţele obişnuite (simple) se adoptă în baza unei împuterniciri dată de una dintre Camerele Parlamentului României;

b) ordonanţele obişnuite (simple) se adoptă în baza unei legi de abilitare a Parlamentului.

6. a) Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor;

b) Hotărârile Guvernului se adoptă pentru a modifica sau completa legea.

7. a) Ordonanţele simple (obişnuite) se supun întotdeauna aprobării Parlamentului;

b) Ordonanţele simple (obişnuite) se supun aprobării Parlamentului doar dacă legea de abilitare prevede acest lucru.

8. a) Ordonanţele de urgenţă se supun întotdeauna aprobării Parlamentului;
b) Ordonanţele de urgenţă se supun aprobării Parlamentului, doar atunci când Guvernul hotărăşte acest lucru.

9. a) Ordonanţele de urgenţă intră în vigoare la data adoptării;
b) Ordonanţele de urgenţă intră în vigoare la data depunerii spre aprobare la Parlament, indiferent dacă a fost sau nu publicată în Monitorul Oficial.

10. a) Nepublicarea unei hotărâri sau ordonanţe a Guvernului atrage inexistenţa ei;
b) nepublicarea unei hotărâri sau ordonanţe a Guvernului atrage nulitatea absolută.

11. a) Sunt exceptate de la obligativitatea publicării hotărârile cu caracter militar, care se comunică doar instituţiilor interesate;
b) sunt exceptate de la obligativitatea publicării ordonanţele cu caracter militar, care se comunică doar instituţiilor interesate.

12. a) Suspendarea unui membru al Guvernului intervine când s-a cerut urmărirea penală a acestuia;
b) suspendarea unui membru al Guvernului intervine când membrul Guvernului a fost trimis în judecată.

13. a) Hotărârile Guvernului pot fi atacate în faţa instanţei de contencios administrativ, pentru nelegalitate;
b) Hotărârile Guvernului pot fi atacate în faţa Curţii Constituţionale, pentru neconstituţionalitate.

14. a) Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de o pătrime din numărul total al membrilor unei Camere a Parlamentului;
b) moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor.

15. a) Votarea moţiunii de cenzură poate avea ca şi consecinţă retragerea încrederii Parlamentului în Guvern;
b) votarea moţiunii de cenzură poate avea ca şi consecinţă retragerea încrederii Parlamentului în Primul-ministru.

16. a) Ordonanţele de urgenţă pot fi adoptate numai în domeniul legilor organice;
b) Ordonanţele de urgenţă pot fi adoptate în domeniul tuturor categoriilor de legi.

CAPITOLUL XI

ADMINISTRAŢIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE

I. Generalităţi

§ 1. Fundamentele constituţionale şi legale

În **Secţiunea I a Capitolului V din Titlul III** al Legii fundamentale regăsim reglementată *„Administraţia publică centrală de specialitate"*, însă dispoziţii în materie mai regăsim şi în alte părţi ale Constituţiei, de exemplu secţiunea a II-a din acelaşi capitol, care, în art. 123 alin. (2), prevede rolul prefectului, de **conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale** sau dispoziţiile privitoare la membrii Guvernului, respectiv miniştri, care sunt conducătorii autorităţilor centrale de specialitate cu statut de ministere. Codul administrativ le reglementează în Titlul II al Părţii a II-a, chiar sub această denumire.

Administraţia publică, în ansamblul său, este formată din **două categorii de organe** din punctul de vedere al **competenţei materiale** *(rationae materiae):*

– care au **competenţă materială generală** – Preşedintele şi Guvernul la **nivel central,** consiliile locale, judeţene, primari, la **nivel local**;

– care au **competenţă materială de specialitate –** ministerele, alte organe centrale de specialitate, organele centrale autonome, la nivel central, serviciile publice deconcentrate, la nivel local.

§ 2. Noţiune

Noţiunea de **administraţie centrală de specialitate** nu se confundă cu cea de **administraţie ministerială,** între ele fiind o corelaţie de la întreg la parte.

În **administraţia ministerială** se cuprind autorităţile centrale de specialitate care sunt subordonate Guvernului, însă în afara acestora mai există şi autorităţi centrale nesubordonate, cu caracter autonom, care constituie categoria acelor *agenţii independente,* cum sunt cele evocate în doctrina anglo-saxonă[1] sau autorităţi centrale subordonate Guvernului, altele decât ministerele, sau subordonate ministerelor.

§ 3. Drept comparat

Multe din constituţiile statelor cuprind părţi consacrate reglementării administraţiei publice, împreună cu celelalte autorităţi executive sau separat (Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda).

---

[1] D. Apostol Tofan, *Instituţii administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 85.

Există şi state ale căror Constituţii reglementează exclusiv Guvernul, rezervând legii reglementarea celorlalte componente ale puterii executive (Belgia, Franţa, Luxemburg, Spania), precum şi situaţii izolate, în care nici măcar organizarea şi funcţionarea Guvernului nu se bucură de o reglementare constituţională, cum este Danemarca[1].

În **Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania** (din 23 mai 1949), capitolul VIII, sunt reglementate *executarea legilor federale şi administrarea federală.* În sistemul constituţional german, marile direcţii politice sunt trasate de **cancelarul federal,** în timp ce fiecare ministru conduce în mod independent departamentul care îi este încredinţat, fără ca şeful Guvernului federal (cancelarul) să poată interfera în deciziile administrative luate de fiecare ministru.

Un aspect interesant este acela că miniştrii federali sunt asistaţi de **secretari de stat parlamentari,** care sunt membri ai Parlamentului numiţi ca adjuncţi de miniştri pe chestiuni politice, dar care nu dispun de nicio putere de decizie în departament[2].

În **Constituţia Italiei** (adoptată la 22 decembrie 1947), administraţia publică o regăsim reglementată în Titlul III privind *Guvernul,* prima secţiune fiind consacrată *Consiliului de miniştri,* iar secţiunea a II-a *Administraţiei Publice.*

Printr-un decret-lege cu nr. 300/1999 pus în executare prin Legea nr. 59/1997, s-a prevăzut reducerea numărului de miniştri, ceea ce a generat şi continuă să stârnească neîncredere, chiar perplexitate, însă s-a urmărit să se realizeze o simplificare de mare importanţă pentru tradiţionala structură guvernamentală italiană[3].

Constituţia spaniolă (adoptată la 27 decembrie 1978) nu consacră o parte a sa administraţiei centrale de specialitate. Titlul IV reglementează *Guvernul şi administraţia,* dar el nu conţine prevederi speciale referitoare la ministere şi celelalte organe centrale de specialitate, ci doar dispoziţii tangenţiale referitoare la **miniştri,** ca membri ai Guvernului, la **Consiliul de Miniştri, la răspunderea miniştrilor** şi **raporturile acestora,** în calitate de membri ai Guvernului, **cu Parlamentul.** Miniştrii au o **dublă** calitate, **politică** şi **administrativă,** ei fiind, în acelaşi timp, **membri ai Guvernului** şi **titulari ai unui departament ministerial**[4].

De altfel, această **dublă** calitate, **politică** (de membru al Guvernului) şi **administrativă** (de şef al ministerului) este recunoscută pentru miniştri şi în doctrina românească[5]. Prin art. 107 este reglementat **Consiliul de Stat, care este organul consultativ al Guvernului.** În ceea ce priveşte **organele administraţiei de stat,** categorie căreia aparţin şi ministerele şi celelalte organe centrale de specialitate, Constituţia spaniolă consacră norma de principiu conform căreia *organele administraţiei de stat sunt create, îndrumate şi coordonate potrivit legii* [art. 103 alin. (2)].

---

[1] L. Coman Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2005, p. 71.

[2] T. Gross, *Le régime politique de l'Allemagne,* în G. Vrabie (coordonator), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 22.

[3] P. Ciriello, *Le régime politique de l'Italie,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, pp. 269-270.

[4] L.O. Álvarez, *Le régime politique de l'Espagne,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 110.

[5] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* pp. 213-220.

Constituţia portugheză, în ciuda faptului că este una din cele mai dezvoltate din Uniunea Europeană (cuprinde un număr de 296 articole), nu conţine o parte specială consacrată administraţiei centrale de specialitate sau prevederi care să creeze cadrul general al acestei materii, lăsându-i legiuitorului sarcina reglementării.

În titlul IV al Constituţiei este reglementat **Guvernul,** iar separat de acesta este **Consiliul de miniştri,** format din prim-ministru, vice-prim-miniştri şi miniştri şi se recunoaşte posibilitatea de a se constitui *consilii de miniştri specializate pe diferite materii.* Constituţia mai conţine reglementări despre răspunderea politică şi penală a membrilor Guvernului.

Referiri la *administraţia civilă şi militară,* sintagmă care include şi categorii de autorităţi administrative centrale de specialitate, regăsim şi în art. 199 care reglementează *competenţa administrativă a Guvernului,* în care se înscrie şi *conducerea serviciilor şi activităţilor administraţiei civile şi militare care depind direct de stat.* În statele membre ale Uniunii Europene se manifestă, începând cu deceniul al nouălea al secolului trecut, tendinţa de a transfera pe baze contractuale prerogative ale ministerelor unor agenţii executive, care sunt create şi funcţionează independent de Guvern şi care au rolul de a pune în executare decizii administrative fără amestecul statului[1].

Austria are o **Constituţie** adoptată la data de 1 octombrie 1920, care a suferit mai multe modificări, dintre care cea mai importantă este cea din 1995, după aderarea la Uniunea Europeană.

Constituţia conţine referiri la **Cancelaria federală**, la **ministrul de interne** şi la cel al **finanţelor**. În conformitate cu legea privind ministerele adoptată în anul 1986, cu modificările ulterioare, în această ţară există un număr de **12 ministere**[2], divizate în *departamente* şi diferite *alte structuri,* care pregătesc deciziile ministrului. Constituţia permite să fie numiţi secretari de stat, care îl asistă pe ministru, sunt subordonaţi acestuia şi deciziilor pe care le ia[3].

Belgia are una dintre cele mai vechi Constituţii din Europa, revizuită, substanţial în 1994, care încredinţează, prin art. 104, **puterea executivă** Regelui, care asigură conducerea cu concursul **miniştrilor.** Aceştia sunt **colaboratorii direcţi** ai Regelui şi titularii efectivi ai puterii guvernamentale federale.

Un rol esenţial are primul-ministru, care este o autoritate de rang constituţional [art. 99 alin. (2) din Constituţie] a cărui misiune se distinge de cea a miniştrilor, ea vizând sarcinile Guvernului în ansamblul său[4].

Finlanda are o **Constituţie** adoptată în 1999, intrată în vigoare în anul 2000, prin care se proclamă caracterul unitar al statului, cu excepţia Insulei Aland, care dispune de o autonomie specială, în baza unui acord încheiat cu Suedia în 1920, care este încă în vigoare.

---

[1] D. Bossaert ş.a., *Funcţia publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendinţe şi evoluţii,* Ed. Economică, Bucureşti, 2002, pp. 31-32.

[2] Este vorba despre Cancelaria federală, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Formării, Ştiinţei şi Culturii, Ministerul de Finanţe, Ministerul de Interne, Ministerul Justiţiei, Ministerul Apărării, Ministerul Agriculturii, Industriei Forestiere, al Mediului şi al Apei, Ministerul pentru Serviciu Public şi Sport, Ministerul Securităţii Sociale şi al Generaţiilor, Ministerul Circulaţiei, Inovaţiilor şi al Tehnologiei şi Ministerul Economiei şi al Muncii.

[3] K. Stöger, *Le régime politique de l'Autriche,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, p. 48.

[4] F. Delpérée, *Le régime politique de la Belgique,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, pp. 86-87.

Puterea executivă în această ţară aparţine Preşedintelui Republicii şi Consiliului de Miniştri. Puterea guvernamentală este încredinţată Consiliului de Miniştri, care hotărăşte, în plenul său, asupra problemelor cele mai importante, urmând ca acelea care au o importanţă mai redusă să revină **ministerelor.**

Specific acestei ţări este faptul că **doi miniştri pot să colaboreze în cadrul aceluiaşi minister,** în egală măsură în care **un ministru poate să îndeplinească atribuţii care privesc două ministere**[1]. Fiecare minister are în subordinea lui diferite agenţii, direcţii centrale sau deconcentrate[2].

În **Irlanda** este în vigoare **Constituţia** adoptată în 1937. Guvernul în această ţară e format dintr-un număr de 7 până la 15 miniştri. Fiecare ministru are misiunea administrării unui departament sau mai multor departamente ale statului, adică a unui **minister.** Organizarea fiecărui departament (minister), repartizarea atribuţiilor şi funcţiilor acestora precum şi alte aspecte sunt reglementate prin lege, potrivit art. 28.12 al Constituţiei.

Legea conferă Guvernului deplina putere în a modifica, prin decret, denumirea sau funcţiile oricărui departament (minister), ca şi a crea noi departamente (ministere)[3].

În cadrul monarhiei constituţionale din **Ţările de Jos**, adevărata putere politică este împărţită între Parlament şi Guvern, Regelui revenindu-i un rol marginal. Guvernul este actorul cel mai important în ceea ce priveşte elaborarea de politici, luarea iniţiativelor, pregătirea legilor, a bugetului şi toate celelalte atribuţii importante în stat[4].

§ 4. Istoricul reglementării administraţiei ministeriale în România

Din punct de vedere istoric, putem afirma că existenţa unei administraţii centrale de specialitate precede existenţa Guvernului, ea fiind regăsită în Ţările Române cu mult înainte de a fi organizat ca organ de stat[5]. Cele două Regulamente Organice, al Munteniei, din 1831 şi al Moldovei, 1832, prevăd transformarea unor ranguri boiereşti în funcţii de ministru. În acest fel au fost înfiinţate primele şase ministere: *Vornicul din lăuntru* a devenit *ministru de interne*; *vistierul* a devenit *ministrul finanţelor; Logofătul dreptăţii* s-a transformat în *ministrul justiţiei*; *logofătul pricinilor bisericeşti* devine *ministrul cultelor; ministrul de război* ia locul *spătarului,* iar *ministrul de externe* celui al *postelnicului*[6].

---

[1] Cu titlul de exemplu, ministrul comerțului ține atât de Ministerul Afacerilor Externe, cât și de Ministerul Comerțului și al Industriei. Ministerele Educației și al Afacerilor Sociale și al Sănătății au fiecare doi miniștri, care își împart atribuțiile care revin ministerului respectiv. Astfel de situații sunt consecința negocierilor care au loc între partidele politice, înainte de crearea unui guvern de coaliție. Este astfel posibil ca două partide să ceară să aibă reprezentanți în același minister, pe care îl consideră în mod special mai important, situație care se tranșează prin compromisul de a partaja ministerul între doi miniștri reprezentanți ai unor partide diferite.

[2] T. Modeen, *Le régime politique de la Finlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 126.

[3] J. O'Dowd, *Le régime politique de l'Irlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 232.

[4] P. Akkermans, F. Goudappel, *Le régime politique des Pays-Bas,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 288.

[5] D. A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 5-a, p. 219; M. Preda, *Drept administrativ*, *Partea specială, ed. revăzută și adăugită,* Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 103.

[6] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român,* Partea generală, ed. a 3-a revăzută și adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 179-180.

Numărul ministerelor a crescut în timp, corespunzător nevoilor publice ale statului şi particularilor pe care erau destinate să le satisfacă. Odată cu Unirea Principatelor Române au fost organizate **opt ministere**: Interne, Finanţe, Justiţie, Culte şi Instrucţiune Publică, Afaceri Străine, Lucrări Publice, Război şi Control.

Noţiunea de ministru o regăsim folosită în Convenţia pentru organizarea definitivă a Principatelor Române, semnată la Paris în luna august 1858, şi apoi în Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris[1]. Reglementări mai ample asupra materiei regăsim în **Constituţia din 1866,** al cărei titlu III poartă denumirea *despre puterile Statului,* iar capitolul II al acestui titlu este consacrat **Regelui şi miniştrilor.**

Capitolul II al Titlului III al Constituţiei din 1923 e intitulat *„despre Rege şi miniştri"*, iar Constituţia din 1938 în Capitolul III al titlului III reglementează **miniştrii** şi **Guvernul.**

Reglementări de sine stătătoare privind **ministerele** sunt cuprinse în prima **Constituţie** socialistă, adoptată în **1948,** care, prin art. 67, consacră principiul conform căruia *ministerele şi atribuţiile lor se stabilesc de Marea Adunare Naţională* (Parlament). Aceasta era competentă să stabilească *numărul, atribuţiile, denumirea ministerelor, precum şi desfiinţarea, contopirea sau schimbarea denumirii ministerelor existente* (art. 39). Este de asemenea consacrată instituţia **răspunderii penale a miniştrilor** pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei.

Următoarea **Constituţie** socialistă, adoptată în **1952,** adânceşte tehnica de reglementare în materia ministerelor, prevăzând inclusiv **numărul** (28) şi **denumirea** ministerelor, soluţie care va fi abandonată de **Constituţia din 1965,** care înlocuieşte reglementarea referitoare la numărul şi denumirea ministerelor cu norma de principiu conform căreia *ministerele şi celelalte organe ale administraţiei de stat înfăptuiesc politica statului în ramurile sau domeniile de activitate pentru care au fost înfiinţate,* misiune căreia se asociază *conducerea, îndrumarea şi controlul organizaţiilor şi instituţiilor subordonate lor.*

În tezele Proiectului Constituţiei din 1991, administraţia centrală de specialitate era reglementată de o manieră succintă, în Titlul III privind **autorităţile publice,** Capitolul III referitor la **autoritatea administrativă,** unde secţiunea 1 era consacrată **Guvernului şi instituţiilor centrale.** Paragraful 12 din această secţiune prevedea că *ministerele şi celelalte instituţii centrale de specialitate se organizează, conform dispoziţiilor legii, astfel încât să asigure buna funcţionare şi imparţialitatea administraţiei publice*[2].

Ulterior, dispoziţiile au fost completate şi reglementate ca o secţiune de sine stătătoare a capitolului V al titlului III, unde se află şi în prezent, sub aceeaşi denumire de **administraţia centrală de specialitate** şi cu un conţinut asemănător celui actual.

Codul administrativ reglementează, astfel cum am arătat, ministerele în Titlul II al părţii a II-a.

Prin art. 51 se reglementează **structura administraţiei centrale de specialitate,** care cuprinde ***ministere, alte structuri*** *aflate în subordinea sau coordonarea Guvernului sau a ministerelor şi* ***autorităţi administrative autonome.*** Într-o lucrare anterioară a noastră atrăgeam atenţia că *referirea la* ***alte structuri*** *nu este cea mai riguroasă şi constituţională,*

---

[1] Art. XI paragraful 4 prevede că miniştrii, chiar nefiind membri ai Adunării ponderatrice, au dreptul de a asista şi a lua parte la toate deliberaţiunile; ei vor fi ascultaţi oricând vor cere cuvântul.

[2] *Geneza Constituţiei României 1991, Lucrările Adunării Constituante,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 451.

exprimarea corectă ar fi trebuit să fie ***alte organe de specialitate,*** astfel cum prevede art. 116 alin. (2) din Constituţie[1].

Potrivit art. 52 alin. (1) din Cod, **ministerele** reprezintă *organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de interes stabilite de Guvern.* Ele exercită atât **atribuţii comune,** prin care duc la îndeplinire programul de guvernare şi obiectivele forţelor politice care şi l-au asumat, cât şi **atribuţii proprii,** corespunzător competenţei speciale şi specifice care le revine.

II. Categorii de autorităţi centrale de specialitate

§ 5. Administraţia ministerială şi administraţia extraministerială

Administraţia publică de stat centrală de specialitate se compune din **administraţia ministerială** şi **administraţia extraministerială,** care la rândul ei este formată din **alte autorităţi centrale de specialitate subordonate Guvernului** sau **ministerelor** şi **autorităţi centrale autonome**[2].

În limbajul tradiţional de drept public, acel organ din sfera puterii executive care are o competenţă materială determinată într-un anumit domeniu poartă denumirea de **minister,** iar titularul acestuia **ministru**[3]. În **subordinea Guvernului se pot regăsi**, pe lângă ministere, şi **alte organe centrale de specialitate**, care poartă altă denumire decât cea de minister şi ai căror conducători nu sunt membri de drept ai Guvernului. Administraţia centrală de specialitate este realizată, în prezent, de **administraţia statală,** iar structura ei include **autorităţi guvernamentale** şi **autorităţi autonome**[4].

§ 6. Categorii

Art. 116 din Constituţie prin cele două alineate ale sale, coroborat cu art. 51 C. adm., prevede **categoriile de organe** din care este compusă administraţia centrală de specialitate.

Prima categorie este reprezentată de **ministere,** iar cea de-a doua categorie de **alte organe centrale de specialitate.** Din analiza acestui text înţelegem în primul rând faptul că **ministerele sunt şi ele o categorie de organe centrale de specialitate ale administraţiei publice,** a căror trăsătură definitorie este că **se pot organiza numai în subordinea Guvernului.**

Această dispoziţie ar putea părea, la un moment dat, nesemnificativă, dat fiind faptul că, potrivit art. 102 alin. (3), miniştrii sunt membri ai Guvernului. În realitate, lucrurile nu stau astfel, precizarea era necesară pentru că, în lipsa ei, s-ar fi putut interpreta că ministerele se pot organiza şi în mod autonom, ceea ce este de neconceput din punct de

---

[1] V. Vedinaş *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 80.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 215.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită, comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 231.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 261.

vedere logico-juridic[1]. În afara ministerelor pot exista însă şi **alte organe centrale de specialitate** sau alte ***structuri,*** cum am arătat că se exprimă impropriu Codul administrativ, **care se pot organiza, în subordinea Guvernului, a ministerelor** sau ca **autorităţi centrale autonome.** Misiunea lor este de a executa legile în domeniile lor de activitate. De aceea, ele mai sunt denumite şi *de domeniu* sau *de resort*[2].

Rezultă că **în sistemul constituţional românesc administraţia centrală de specialitate este formată din două mari feluri de organe**: **organe centrale de specialitate subordonate** şi **organe centrale de specialitate autonome,** care nu se află în raporturi de subordonare faţă de alte autorităţi publice.

Supraordonarea şi **subordonarea** desemnează acele raporturi care se stabilesc între două organe, în temeiul cărora cel aflat pe o poziţie superioară într-un sistem, are anumite drepturi decurgând faţă de organul aflat pe o treaptă inferioară, care, la rândul lui, are anumite îndatoriri faţă de organul superior tocmai datorită poziţiei pe care se află. În literatura de specialitate se consideră că în conţinutul raportului de subordonare ierarhică sunt cuprinse următoarele drepturi: dreptul de a conduce, îndruma şi coordona autorităţile subordonate, dreptul de control general, din care rezultă şi posibilitatea luării unor măsuri pentru eliminarea deficienţelor constatate, inclusiv cu caracter sancţionator şi dreptul de a înfiinţa şi organiza autorităţi sau organe în subordine, care este *expresia cea mai deplină a raporturilor de subordonare*[3].

Sintetizând informaţiile prezentate, identificăm următoarele **categorii de organe centrale de specialitate**

a) **ministerele,** care se organizează **numai în subordinea Guvernului;**

b) **alte organe de specialitate** care se pot organiza:

– în **subordinea Guvernului;**

– în **subordinea ministerelor;**

– ca autorităţi **centrale autonome.**

Art. 117 consacră următoarele **moduri de înfiinţare a organelor centrale de specialitate**:

a) înfiinţarea, potrivit **legii,** a ministerelor;

Art. 117 alin. (1) prevede că *ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii.*

Codul administrativ, în art. 62, prevede că *ministerele se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi asupra întregii liste a Guvernului, la învestitură.* Alin. (5) al acestui articol *recunoaşte primului-ministru dreptul de a solicita Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere. Parlamentul acceptă modificarea structurii Guvernului, în condiţiile art. 85 alin. (3) din Constituţie.*

b) înfiinţarea prin **lege organică** a autorităţilor centrale autonome;

Art. 117 alin. (3) dispune că *„autorităţile centrale autonome se pot înfiinţa prin lege organică".*

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată, op. cit.,* 1992, p. 261.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit.,* vol. II, ed. a XV-a, p. 246.

[3] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 64-67 şi opiniile acolo citate.

c) prin **acte ale Guvernului şi ministerelor,** cărora le este recunoscută competenţa de a înfiinţa organe de specialitate în subordinea lor, în următoarele condiţii:

– o asemenea competenţă să le fie recunoscută expres de lege;

– să se obţină avizul Curţii de Conturi. Potrivit art. 67 C. adm., avizul are caracter **conform.**

Constatăm că prin Constituţie nu se precizează numărul de ministere, singurul minister care este menţionat, prin conducătorul său, în Constituţie, este cel **al justiţiei**[1].

§ 7. Definiţii

Noţiunea de **administraţie centrală de specialitate** poate fi definită, în sens **organic,** ca fiind **acel tip de administraţie care se organizează şi funcţionează la nivel central, prin care se duce la îndeplinire legea sau, în limitele legii, se prestează anumite servicii publice, într-un domeniu de activitate şi în condiţiile determinate de lege.** În sens **material-funcţional,** administraţia centrală de specialitate cuprinde **ansamblul autorităţilor publice care au o competenţă teritorială la nivel naţional, care se pot constitui ca autorităţi subordonate sau ca autorităţi autonome pentru a realiza atribuţii într-o ramură determinată de activitate administrativă.**

În doctrină se face de asemenea distincţia între **organele de ramură** şi **organele de domeniu.** Astfel, sunt **organe de ramură** cele care îşi desfăşoară activitatea într-un singur sector de activitate, cum ar fi, spre exemplu, Ministerul Justiţiei sau cel al Sănătăţii.

Organele de domeniu sunt cele a căror competenţă se extinde asupra mai multor sectoare de activitate, pentru care desfăşoară activităţi de îndrumare, coordonare şi control, cum ar fi, spre pildă, Ministerul Cercetării, Inovării şi Digitalizării. Deosebirea nu este întotdeauna uşor de făcut în practică, dat fiind faptul că unele organe de specialitate, pe lângă activitatea pe care o desfăşoară într-o anumită ramură, exercită atribuţii de control, de coordonare şi cu privire la alte organe de specialitate, cum ar fi Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor şi Administraţiei Publice (MDLAP), Ministerul Economiei, Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerţ şi Antreprenoriat ş.a.[2].

§ 8. Ministerele

În ansamblul administraţiei centrale de specialitate, ministerele reprezintă o categorie distinctă de organe, care au rolul de a realiza politica guvernamentală în domeniile de activitate specifică[3]. Din punct de vedere al competenţei lor teritoriale *(ratioane loci)*

---

[1] Exemplu, art. 133 alin. (2), lit. c) prevede că din Consiliul Superior al Magistraturii face parte şi *ministrul justiţiei,* alături de *preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie* şi *procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.* Art. 134 alin. (2) teza a doua prevede că atunci când Consiliul Superior al Magistraturii exercită rolul de instanţă de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor şi procurorilor, *ministrul justiţiei,* împreună cu *preşedintele ICCJ* şi *procurorul general al Parchetului de pe lângă ICCJ* **nu au drept de vot.**

[2] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar,* vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 322.

[3] I. Nicola, *Drept Administrativ*, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, p. 170.

ministerele îşi desfăşoară activitatea pe **întreg teritoriul ţării**, dispunând astfel de o competenţă teritorială generală (naţională).

Fructificând definiţiile care s-au formulat în literatura de specialitate, precum şi în legea-cadru în materie (art. 52 C. adm.) considerăm că ministerele sunt acele **organe centrale de specialitate care se înfiinţează, se organizează şi funcţionează numai în subordinea Guvernului, pentru a realiza competenţa într-un domeniu determinat de activitate, al căror conducător poartă denumirea de ministru şi este de drept membru al Guvernului.**

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene se consideră că o dimensiune esenţială a statutului ministerelor este **autonomia ministerială,** prin care se înţelege faptul că fiecare ministru este singurul responsabil de organizarea şi de gestiunea internă a autorităţii pe care o conduce, sub rezerva, subînţeleasă, a aplicării regulilor generale în materie de funcţie publică şi de contabilitate publică[1]. O altă caracteristică recunoscută ministerelor este faptul că au **organe de conducere unipersonale,** având în fruntea lor un ministru care este numit de preşedinte, alături de ceilalţi membri ai Guvernului, în baza votului de încredere acordat de Parlament, potrivit art. 85 din Constituţie, sau în cadrul procedurii de remaniere guvernamentală[2]. În condiţiile în care Constituţia prevede că prerogativa de *coordonare a activităţii membrilor Guvernului de către Primul-ministru se face* ***respectând atribuţiile ce le revin fiecăruia,*** înţelegem că şi în sistemul românesc putem vorbi despre o **autonomie ministerială,** care trebuie exercitată în limite care să respecte rolul constituţional al Guvernului şi calitatea sa de şef al executivului, alături de Preşedinte.

§ 9. Clasificări

Numărul, denumirea şi chiar competenţa ministerelor oscilează, din cauza complexităţii sarcinilor care revin administraţiei publice la un moment dat[3]. În literatura de specialitate, ministerele sunt **clasificate,** în general, după **natura activităţii pe care o realizează:** *ministere cu activitate economică şi financiară; ministere cu activitate social culturală şi ştiinţifică; ministere cu activitate politico-administrativă.* Date fiind modificările care intervin în denumirea ministerelor, nu am mai dat exemple, la fiecare categorie.

Precizăm că **„administraţia publică centrală se realizează numai ca administraţie statală"**[4].

a. Un prim criteriu de clasificare este **statutul** organului central, existând **organe subordonate** (Guvernului sau ministerelor) şi **organe centrale autonome.**

---

[1] J. Ziller, *Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l' Europe des Douze,* Montchrestien, Paris, 1993, p. 317.

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 323.

[3] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 35.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 261.

b. Din punctul de vedere al **modului de înființare**, am identificat trei categorii:

– prin **lege organică** – pentru autoritățile centrale autonome;

– prin **lege sau prin procedura de acordare a votului de încredere** – pentru ministere;

– prin **acte ale Guvernului și ministerelor** – pentru alte organe de specialitate înființate în subordinea ministerelor și a Guvernului.

c. Din punctul de vedere al **denumirii lor, identificăm:**

– **ministerele,** care evocă autoritățile centrale subordonate exclusiv Guvernului;

– **alte organe centrale de specialitate,** comisii, consilii, agenții, secretariate de stat, oficii, inspectorate etc.[1].

§ 10. Modalitatea de reglementare a organizării și funcționării ministerelor

Prin alin. (1) al art. 117 se trimite la o **lege** pentru înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor. În acest fel constatăm că s-a optat pentru **competența exclusivă a Parlamentului** în a reglementa această materie.

Prevederea constituțională care trimite la o **lege** trebuie interpretată prin raportare la **două imperative** care asigură funcționalitatea regimului politic. Pe de o parte, pentru ca **numărul și rolul ministerelor să corespundă programului de guvernare pe care și-l asumă fiecare guvern,** iar pe de altă parte, **administrația ministerială trebuie să fie flexibilă,** să se poată **adapta la misiunile** care îi revin și care sunt în continuă transformare[2].

Expresia constituțională *„potrivit legii"* nu trebuie confundată cu cea de *„prin lege"*. Numărul și denumirea ministerelor care compun fiecare guvern se stabilește odată cu votul de învestitură, se aprobă prin hotărâre a Camerelor Parlamentului, apoi se adoptă actele normative proprii fiecărui minister, de regulă hotărâri ale Guvernului.

§ 11. Categoria de lege prin care se reglementează organizarea și funcționarea ministerelor

Întrebării **la ce fel de lege se referă Constituția** regretatul nostru Profesor a afirmat că **poate fi vorba atât despre o lege specială, cât și o lege generală,** o reglementare-cadru pentru organizarea și funcționarea ministerelor[3]. În practică s-a preferat soluția unei legi generale, a unei legi-cadru, dar nu numai pentru ministere, ci și pentru Guvern[4]. În prezent, reglementarea-cadru este reprezentată de partea a II-a a Codului administrativ.

Ministerele ne apar astfel ca fiind **autorități administrative înființate și organizate în subordinea Guvernului, cu scopul de a transpune în practică programul acestuia într-un domeniu determinat al serviciilor publice**[5].

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 128-129.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 217.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României-comentată și adnotată, op. cit.,* p. 263.

[4] E vorba despre fosta Lege nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, primul act normativ postdecembrist care a consacrat un cadru normativ unitar referitor la natura juridică, rolul, organizarea și conducerea ministerelor, precum și atribuțiile generale ale miniștrilor. (I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 170).

[5] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* pp. 230-232.

Ele sunt structurate în **departamente, direcţii generale, direcţii, servicii, birouri.** Aceste compartimente nu sunt subiecte de drept public şi nu pot emite acte juridice, neavând personalitate juridică.

Precizăm că, în funcţie de natura atribuţiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului. Este cazul Ministerului Afacerilor Externe, care are în subordine ambasadele şi oficiile consulare[1]. Structurile (compartimentele) din care se compune un minister pot fi *funcţionale,* pe care le regăsim în orice minister, (exemplu secretariat, administrativ, resurse umane) şi *de specialitate,* existente la anumite ministere, corespunzător competenţei fiecăruia[2].

§ 12. Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea celorlalte organe centrale de specialitate subordonate

În afara ministerelor, pot exista şi **alte organe centrale de specialitate** care se pot organiza şi funcţiona fie **în subordinea Guvernului,** fie **în subordinea ministerelor,** care pot avea un **caracter permanent** sau **temporar,** pot fi înzestrate cu **atribuţii de decizie** sau cu **caracter consultativ**, ori pot avea **caracter interministerial**, pentru soluţionarea unor probleme în care competenţa mai multor ministere se intersectează sau este complementară[3]. Ele au misiunea de a realiza conducerea la nivel central a unor ramuri sau domenii de activitate care nu necesită înfiinţarea unui minister, ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, şi care pot funcţiona ca **agenţii, secretariate, autorităţi naţionale, institute, oficii**[4].

Atât **Guvernul,** cât şi **ministerele pot înfiinţa în subordinea lor autorităţi centrale de specialitate,** dacă sunt îndeplinite două condiţii. **Prima condiţie** este ca *legea să le recunoască o asemenea competenţă.* Codul administrativ prevede printre atribuţiile Guvernului la art. 25 lit. n) şi pe aceea că *înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa.* O asemenea competenţă este recunoscută şi pentru ministere în art. 68 alin. (1) care prevede că *ministerele pot înfiinţa în subordinea lor organe de specialitate, cu* ***avizul conform*** *Curţii de Conturi*[5].

Ca urmare a creşterii excesive a numărului de autorităţi centrale de specialitate, în anul 2009 a fost adoptată Legea nr. 329 privind *reorganizarea unor autorităţi şi instituţii publice, raţionalizarea cheltuielilor publice, susţinerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar Internaţional*[6]. În conformitate cu prevederile acestei legi, **reorganizarea** ne apare, astfel, ca o nouă **modalitate de înfiinţare şi, respectiv, de desfiinţare, a unei autorităţi centrale de specialitate.** De altfel, art. 5 al acestui act normativ prevede că ***înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea,*** *atribuţiile structurilor sau, după caz,* ***ale entităţilor rezultate din reorganizarea autorităţilor şi instituţiilor publice supuse reorganizării*** *şi prevăzute la anexele nr. 1 şi 2 ale ei,*

---

[1] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 30.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 181.

[3] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 230.

[4] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ed. a 3-a revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 183.

[5] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, vol. I, p. 65.

[6] Publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009, cu modificările şi completările ulterioare.

precum şi alte aspecte determinate de aplicarea măsurilor de reorganizare, se reglementează prin ***hotărâre a Guvernului*** (subl. ns. – V.V.). În mod simetric, şi ***desfiinţarea*** *autorităţilor şi instituţiilor publice supuse reorganizării şi prevăzute în anexa nr. 2 se va realiza prin* ***hotărâre a Guvernului de înfiinţare a noii entităţi rezultate din reorganizare.***

§ 13. Statutul miniştrilor

Codul administrativ reglementează în Capitolul II al Titlului II din Partea a II-a a sa *conducerea ministerelor,* fără să se pronunţe, *expressis verbis*, cu privire la statutul miniştrilor. Ei sunt **demnitari politici**, care au responsabilitatea politică, alături de Guvern, în faţa Parlamentului, asupra activităţii desfăşurate, ceea ce înseamnă că atunci când a încetat mandatul Guvernului, în principiu încetează şi mandatul lor.

O altă interpretare este considerată a fi incompatibilă cu spiritul Constituţiei, cu atât mai mult cu cât prin activitatea acestor organe centrale de specialitate, se pune în aplicare programul politic de guvernare[1].

Personalul care îşi desfăşoară activitatea în administraţia centrală de specialitate are statut de funcţionari publici sau personal contractual. S-a remarcat faptul că se continuă o politizare excesivă a acestui personal şi a funcţiei publice, în ansamblul său, cu consecinţe negative în ceea ce priveşte modernizarea administraţiei şi a ţării în ansamblul ei[2], deoarece o democraţie autentică impune o administraţie care să fie capabilă să genereze democraţie[3].

Potrivit art. 55 C. adm., **rolul miniştrilor** este acela de a exercita *conducerea ministerului* şi de *a-l reprezenta* în raporturile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele fizice şi juridice din ţară şi din străinătate, precum şi în justiţie.

§ 14. Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor

Prin actele normative care reglementează organizarea şi funcţionarea ministerelor, sunt deja prevăzute, în corpul lor sau în anexă, **organele centrale de specialitate care funcţionează în subordinea lor.** Date fiind schimbările frecvente care intervin în structura ministerelor, nu vom exemplifica această materie.

§ 15. Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea organelor centrale de specialitate autonome

În doctrină s-a semnalat faptul că ţările în curs de tranziţie democratică au manifestat un soi de mimetism în crearea instituţiilor lor juridice şi politice, în speranţa că le vor imita

---

[1] T. Drăganu, *ibidem,* p. 325.

[2] V. Vedinaş, *Este Curtea Constituţională o suprainstituţie?,* în Palatul de Justiţie nr. 10/2012, p. 8; V. Vedinaş, *Legea moralei sau morala legii (...) Politica şi administraţia,* în Palatul de Justiţie nr. 9/2013, p. 4; în acelaşi sens, v. I. Alexe, *Prefectul şi subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei României,* în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-587 şi I. Alexe, *Înalţii funcţionari publici, op. cit.,* pp. 233-234 şi p. 236.

[3] I. Alexandru, *Consideraţii privind necesitatea modernizării administraţiei,* în RDP nr. 2/2007, pp. 36-37. În acelaşi sens, v. I. Alexandru, *Necesitatea dezbaterii publice a direcţiilor de reformare a instituţiilor statului,* în Palatul de Justiţie nr. 10/2012, p. 9.

şi efectele, iar trecerea la democraţie va fi mai puţin dureroasă şi îndelungată. *„S-ar putea găsi aici explicaţia faptului că ţările în tranziţie democratică au creat agenţii aşa-zise de supraveghere, aflate sub responsabilitatea politică a autorităţilor publice, respectiv agenţii pentru protecţia drepturilor omului şi pentru lupta împotriva corupţiei"*[1].

Codul administrativ le defineşte, în art. 69, ca fiind *autorităţi ale administraţiei publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condiţiile prevăzute de legile lor de înfiinţare, organizare şi funcţionare şi care nu se află în raporturi de subordonare faţă de Guvern, de ministere sau faţă de organele centrale de specialitate ale acestora.*

Ele au, ca şi caracteristică principală a statutului lor, faptul că **nu se află în subordinea Guvernului sau altei autorităţi publice.** Sunt organizate şi îşi desfăşoară activitatea ca şi celelalte organe ale administraţiei publice centrale, cu deosebirea că ele **funcţionează (independent) autonom** şi nu au organe ierarhic superioare[2]. Conducerea acestor autorităţi centrale autonome este **colegială** sau **unipersonală**, iar o parte sau toţi dintre cei care le compun, după caz, sunt desemnaţi de Parlament. De regulă, aceste autorităţi depun anual sau la **solicitarea** Parlamentului **rapoarte** cu privire la activitatea pe care o desfăşoară.

Dependenţa acestor autorităţi faţă de Parlament are un caracter direct, spre deosebire de ministere, care răspund în faţa Parlamentului prin intermediul Guvernului[3]. Autorităţile centrale autonome sunt **organe de domeniu** care pot fi clasificate în funcţie de obiectul lor de activitate şi finalitatea acestei activităţi, astfel: **organe de sinteză,** cum ar fi, de exemplu *Autoritatea Naţională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal;* **organe de coordonare,** cum este *Consiliul Suprem de Apărare a Ţării;* **organe de control** cum este, spre exemplu, *Autoritatea de Supraveghere Fiscală* sau *Agenţia Naţională de Integritate*[4].

§ 16. Particularităţi privind statutul juridic al autorităţilor centrale autonome

Statutul specific al acestora are, ca **prim element înfiinţarea prin lege organică,** categorie care include legile cărora *puterea constituantă originară le-a recunoscut o importanţă deosebită*[5].

O a **doua caracteristică** vizează **modul de desemnare a conducătorilor.** Art. 71 C. adm. prevede că *numirea şi eliberarea din funcţie a conducerii autorităţilor administrative autonome se fac de către Parlament, în condiţiile prevăzute de legea de înfiinţare a acestora.* Exemplu, **preşedintele** şi **vicepreşedintele** Agenţiei Naţionale de Integritate, sunt **numiţi** de **Senat**, pe bază **de concurs, organizat de Consiliul Naţional de Integritate**, iar **mandatul lor se menţine până la sfârşitul perioadei de exercitare a acestora.** Conducerea Băncii Naţionale a României este reprezentată de **consiliul de administraţie,** iar **conducerea executivă** este asigurată de guvernator, prim-viceguvernator şi

---

[1] E.-S. Tănăsescu, *Le role des autorites administratives indepenndentrd dans les transitions democratiques,* în Roumanian Journal of Comparative Law nr. 2/2015, p. 166.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 191.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 5-a, p. 278.

[4] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 447.

[5] R. Popescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 638.

doi viceguvernatori, conform art. 32 din Legea nr. 312/2004[1]. Potrivit art. 33 alin. (3) din același act normativ, **consiliul de administrație,** cu nominalizarea conducerii executive, este **numit** de **Parlament,** la propunerea comisiilor de specialitate ale celor două Camere ale Parlamentului. Cele două Camere ale Parlamentului **numesc,** potrivit art. 65 lit. h), la **propunerea Președintelui,** pe **directorii serviciilor de informații**[2]. Din prelucrarea statistică a informațiilor privind înființarea autorităților centrale autonome, rezultă că pentru un număr de **șase** astfel de autorități **numirea o face Senatul, nouăsprezece** sunt **numite de ambele Camere ale Parlamentului,** iar **una** de către **Președintele României.** O altă **caracteristică** constă în faptul că **ele nu sunt dependente de Guvern sau de vreun minister,** ele cunoscând o anumită **dependență** numai **față de Parlament**. Această **dependență** se manifestă și prin **controlul parlamentar, prezentarea** de **rapoarte** anuale sau ori de câte ori este nevoie[3].

§ 17. Autorități centrale de specialitate autonome de rang constituțional

În doctrina de specialitate sunt analizate **autoritățile publice centrale de specialitate autonome, unele înființate chiar prin Constituție.**

Este vorba, de exemplu, despre **Consiliul Suprem de Apărare a Țării** (art. 119)[4], **Consiliul Legislativ** (art. 79)[5], **Avocatul Poporului** (art. 58-60)[6], **Curtea de Conturi** (art. 140)[7] ori **Consiliul Economic și Social,** (art. 141) **organ consultativ** al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa de înființare, organizare și funcționare[8].

Faptul că aceste autorități centrale de specialitate autonome sunt opera legiuitorului constituant înseamnă că desființarea lor nu se poate face decât printr-o lege constituțională, prin care să se modifice legea fundamentală, în sensul abrogării articolelor care le consacră sau modificării conținutului lor. În afara autorităților centrale autonome consacrate de Constituție, pot fi înființate și alte astfel de autorități. Diferența dintre autoritățile centrale de specialitate autonome cu statut constituțional și cele cu statut legal nu se rezumă numai la actul normativ prin care au fost create, ci și din punct de vedere al **gradului de dependență.** Astfel, autoritățile autonome de rang constituțional se supun Guvernului numai în măsura în care acesta adoptă ordonanțe sau hotărâri normative care le sunt obligatorii și

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

[2] Numirea președintelui și a vicepreședintelui Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal se face cu votul majorității senatorilor, conform art. 7 alin. (3) din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, publicată în M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005.

[3] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, op. cit.,* vol. II, p. 327.

[4] C.S.A.T. se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 415/2002, publicată în M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002.

[5] Consiliul Legislativ se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 73/1993, republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

[6] Avocatul Poporului se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 35/1997, republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014.

[7] Curtea de Conturi se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 94/1992, republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[8] Este vorba despre Legea nr. 109/1997, publicată în M. Of. nr. 141 din 7 iulie 1997.

opozabile ca oricărui alt subiect de drept (exemplu cele care privesc numărul minim de funcţionari de execuţie care trebuie să existe într-o structură – birou, serviciu, direcţie, direcţie generală – a unei autorităţi sau instituţii publice)[1].

În schimb, pentru autorităţile autonome create prin lege organică, regula instituită prin art. 102 alin. (1) potrivit căreia *Guvernul exercită conducerea generală a administraţiei publice* are un **grad mai mare de extensie** şi de **aplicabilitate**.

Aceste autorităţi publice nu pot, în activitatea lor, să facă abstracţie de programul de guvernare acceptat de Parlament în baza căruia Guvernul îşi exercită rolul de conducere generală a administraţiei publice. Ele exercită o competenţă formată din **atribuţii de complementaritate** cu Guvernul, astfel încât nici nu se pot substitui atribuţiilor Guvernului şi nici nu pot decide ignorând ceea ce Guvernul a stabilit pentru domeniul respectiv. Fără a se afla sub tutela Guvernului, ele nu pot să acţioneze în afara cadrului normativ creat de Guvern[2].

§ 18. Categorii de autorităţi centrale autonome

Rezultă că în prezent în România sunt două categorii de autorităţi centrale autonome: unele de **rang constituţional** şi **autorităţi centrale** autonome **create prin lege organică.** Cele din prima categorie le-am menţionat deja. Din cea de-a doua categorie, exemplificăm: **Consiliul Concurenţei**, înfiinţat prin Legea nr. 21/1996, cu modificările şi completările ulterioare[3]; **Consiliul Naţional al Audiovizualului,** înfiinţat prin Legea nr. 504/2002, cu modificările şi completările ulterioare[4], calificat prin art. 10 din lege **autoritate publică autonomă** sub **control parlamentar**, garant al interesului public în domeniul comunicării audiovizuale; **Societatea Română de Radiodifuziune** şi **Societatea Română de Televiziune,** înfiinţate prin Legea nr. 41/1994, cu modificările şi completările ulterioare[5]; **Agenţia Română de Presă,** a cărei organizare şi funcţionare e reglementată prin Legea nr. 19/2003[6] calificată prin art. 1 al acestei legi ca fiind **instituţie publică autonomă,** de interes naţional, cu personalitate juridică, independentă editorial, sub controlul Parlamentului; **Autoritatea Naţională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal,** înfiinţată prin Legea nr. 102/2005[7], autoritate publică autonomă şi independentă faţă de orice altă autoritate a administraţiei publice, ca şi faţă de orice persoană fizică sau juridică din domeniul privat, cu personalitate juridică (art. 1 din Legea nr. 192/2005); **Banca Naţională a României**, reglementată prin Legea nr. 312/2004[8]; **Autoritatea de Supraveghere Fiscală**, înfiinţată prin O.U.G. nr. 93/2012[9]. Constatăm că

---

[1] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 1013.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 233.

[3] Republicată în M. Of. nr. 742 din 16 august 2005.

[4] M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002.

[5] Republicată în M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999.

[6] Publicată în M. Of. nr. 34 din 22 ianuarie 2003.

[7] M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005 şi republicată în M. Of. nr. 947 din 9 noiembrie 2018.

[8] Publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

[9] M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012.

„din punct de vedere terminologic, sistemul de drept românesc nu este unitar, în sensul de a utiliza acelaşi termen"[1].

Cele mai multe autorităţi administrative autonome **au organe de conducere cu caracter colegial**[2], dar sunt şi **autorităţi administrative unipersonale**[3]. Se reţin mai multe **trăsături** ale autorităţilor administraţiei centrale de specialitate: apartenenţa la administraţia publică centrală de specialitate; autonomia sau independenţa lor; majoritatea au organe colegiale de conducere; faptul că **emit/adoptă atât acte normative sau de reglementare** (exemplu hotărârile C.S.A.T., obligatorii pentru autorităţile administraţiei publice şi instituţiile publice la care se referă; hotărârile C.S.M. etc.), cât şi **acte sau operaţiuni administrative individuale** (avizele Consiliului Legislativ, avizele conforme ale Consiliului Concurenţei, ale Curţii de Conturi etc.); membrii sunt numiţi de Parlament; se află **sub control parlamentar;** se înfiinţează exclusiv prin lege organică; se află într-un continuu proces de dezvoltare; majoritatea au fost înfiinţate pentru o perioadă nedeterminată de timp[4].

§ 19. Actele autorităţilor centrale de specialitate

Constituţia nu conţine prevederi în acest sens. Art. 57 C. adm. reglementează *actele miniştrilor,* prevăzând în alin. (1) că **în exercitarea sarcinilor care le revin, aceştia emit ordine şi instrucţiuni cu caracter normativ şi individual.** Ele sunt *semnate de miniştri sau de persoanele delegate de aceştia* [alin. (4)]. Prin **ordine** pot fi adoptate *norme metodologice, regulamente sau alte categorii de reglementări care sunt parte componentă a ordinului prin care se aprobă.* Aceste reguli sunt valabile şi pentru conducătorii celorlalte organe ale administraţiei centrale de specialitate [alin. (6) al art. 57]. Credem că **instrucţiunile** au numai **caracter normativ.**

Art. 74 C. adm. reglementează **actele administrative ale autorităţilor administrative autonome** şi prevede, în alin. (1), că *„În exercitarea atribuţiilor proprii prevăzute de lege, autorităţile administrative autonome emit sau, după caz, adoptă acte administrative a căror denumire este stabilită în legea de înfiinţare a acestora.*

Prin alin. (2) se recunoaşte că *„Actele prevăzute la alin. (1) pot avea caracter normativ sau individual".* Ultimul alineat al acestui text prevede că *„Actele administrative cu caracter normativ prevăzute la alin. (1) se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepţiile prevăzute de lege".*

---

[1] S. Şandru, *Le controle des regles sur la protection des donnees a caractere personnel par l'intermediaire des autorites administratives independentes,* în Roumanian Journal of Comparative Law nr. 2/2015, p. 169.

[2] *Exempli gratia:* Plenul Curţii de Conturi, format din 18 membri; CSAT, compus din 11 membri; C.S.M., compus din 19 membri; Consiliul Economic şi Social, compus din 45 de membri; Consiliile de Administraţie ale Societăţilor Române de Televiziune şi Radiodifuziune, compuse din câte 13 membri; Consiliul de Administraţie al BNR, compus din 9 persoane; Plenul Consiliului Concurenţei, compus din 7 persoane; Comisia Naţională a Valorilor Mobiliare, compusă din 7 membri; Consiliul Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor, format din 5 persoane; Consiliul Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, compus din 5 membri.

[3] Cum ar fi Avocatul Poporului, Preşedintele Consiliului Legislativ, al Autorităţii Electorale Permanente, al Agenţiei Naţionale de Integritate, al Autorităţii Naţionale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal etc.

[4] Pentru dezvoltări asupra acestor trăsături, v. E.-I. Moţiu, *Trăsăturile caracteristice autorităţilor administrative autonome,* în RDP nr. 2/2008, pp. 51-62.

În afara celor două denumiri consacrate, în practică se mai regăsesc şi multe altele, cum ar fi: Ministerul Finanţelor emite *precizări, norme tehnice, convenţii;* Banca Naţională emite *ordine, circulare, principii, norme, norme metodologice, norme obligatorii etc.* Miniştrii, la rândul lor, emit şi ei acte care poartă diferite denumiri, cum ar fi: *circulare, decizii, precizări, rezoluţii, ordine, norme metodologice etc.*

Hotărârile sunt o categorie de acte administrative care emană de la autorităţile administraţiei centrale de specialitate, de asemenea, pot avea caracter normativ sau individual[1].

În ceea ce priveşte **circularele,** acestea pot fi de două categorii:

a) pot fi **acte administrative, producătoare de efecte juridice**, pentru un subiect determinat de drept sau efecte general obligatorii. Exemplu, circularele emise de Banca Naţională a României privind nivelul ratei dobânzii de referinţă au caracter de act administrativ cu caracter normativ;

b) pot fi **operaţiuni administrative neproducătoare prin ele însele, de efecte juridice**.

Elemente ale regimului lor juridic regăsim şi în Legea nr. 24/2000: **obligativitatea publicării în Monitorul Oficial** pentru actele adoptate de Parlament, de Guvern, precum şi a **ordinelor, instrucţiunilor şi a altor acte normative emise de organele administraţiei publice centrale de specialitate**; **se emit/adoptă numai pe baza şi în executarea legilor, a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului; în preambulul lor** trebuie să se prevadă **actul normativ în executarea căruia au fost emise; trebuie să se limiteze strict la actele normative pe baza şi în executarea cărora au fost emise**. Ca natură juridică, actele emise sau adoptate de autorităţile centrale de specialitate sunt **acte administrative** astfel că ele **sunt supuse controlului de legalitate** exercitat de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ.

[1] Spre exemplu, Hotărârea nr. 1049 din 28 septembrie 2014 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii pentru modificarea și completarea Regulamentului de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, publicată în M. Of. nr. 732 din 7 septembrie 2014.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, toate dispoziţiile referitoare la administraţia centrală de specialitate.

2. Identificaţi, în Codul administrativ, toate dispoziţiile referitoare la administraţia centrală de specialitate.

3. Analizaţi, comparativ, structura Guvernelor existente în România după revizuirea, în 2003, a Constituţiei.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Organele centrale de specialitate se organizează numai în subordinea Guvernului şi a ministerelor;

b) organele centrale de specialitate se organizează în subordinea Guvernului, a ministerelor şi a Parlamentului.

2. a) Autorităţile centrale autonome se pot înfiinţa prin lege organică;

b) autorităţile centrale autonome se pot înfiinţa prin legi şi ordonanţe ale Guvernului.

3. a) Organele administraţiei centrale de specialitate pot să emită/adopte acte juridice care să aibă numai caracter individual, în baza legii şi a actelor Guvernului;

b) organele administraţiei centrale de specialitate pot să emită acte juridice care să aibă atât caracter normativ, cât şi caracter individual.

4. a) Ministerele au o competenţă materială generală sau de specialitate;

b) ministerele au o competenţă materială de specialitate.

5. a) Organele administraţiei centrale de specialitate au competenţă teritorială la nivelul întregii ţări;

b) organele administraţiei centrale de specialitate au competenţă teritorială la nivelul unei regiuni de dezvoltare.

6. a) Actele emise de organele centrale de specialitate sunt acte administrative supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ;

b) actele emise de organele centrale de specialitate sunt acte administrative supuse controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituţională.

CAPITOLUL XII

PRINCIPII DE ORGANIZARE ŞI FUNCŢIONARE A ADMINISTRAŢIEI PUBLICE LOCALE

§ 1. Istoric al reglementării[1]

Există **două categorii de organe administrative,** din punct de vedere al **întinderii în teritoriu a atribuţiilor** pe care le exercită: **organele administraţiei publice centrale,** competente **la nivelul întregii ţări** şi **organele administraţiei publice locale,** la nivelul **unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost alese şi funcţionează.**

Ele nu sunt rupte unul de celălalt, între ele existând legături strânse, pe care le impune caracterul de stat naţional, unitar şi indivizibil al statului român, dar şi delimitări necesare şi legitime, determinate de principiul constituţional al autonomiei locale[2].

Reglementări privind administraţia publică locală şi principiile care o guvernează au fost consacrate dintotdeauna în Constituţiile române. Mai mult chiar, primele reglementări privind descentralizarea administrativă şi autonomia locală le regăsim în Regulamentele organice, apoi în Legea comunală nr. 394 din 1/13 aprilie 1864 şi Legea pentru consiliile judeţene nr. 396 din 2/14 aprilie 1864[3].

Constituţia din 1866 conţine trei prevederi care fac referire la administraţia publică locală. În Titlul III intitulat *„despre puterile statului",* capitolul IV poartă denumirea *„despre instituţiunile judeţene şi comunale".*

Dispoziţii similare regăsim şi în Constituţia din 1923, În **Constituţia din 1938** regăsim un singur articol prin care se trimite la o lege prin care să *se statornicească instituţiunile administrative.* Cele trei Constituţii socialiste din 1948, 1952 şi 1965 reglementau într-un mod specific regimului totalitar această materie, care exclude principiile descentralizării şi ale autonomiei.

În Tezele Proiectului de Constituţie, reglementări privind administraţia publică locală, alături de cele privitoare la organizarea administrativ-teritorială a României, erau cuprinse chiar în Titlul I, care era consacrat **principiilor fundamentale,** paragraful 17. Ultimul alineat al acestuia prevedea că *organizarea şi activitatea unităţilor administrativ-teritoriale au la bază* ***descentralizarea administrativă şi autonomia locală***[4].

Ulterior, prevederile privind organizarea administrativ-teritorială au rămas în titlul I, (actualul art. 3), însă cele referitoare la administraţia publică locală au fost transferate în titlul III al Tezelor, capitolul III, a cărui denumire era **autoritatea administrativă,** şi care, în secţiunea a 2-a, reglementa **instituţiile locale.**

---

[1] R.N. Petrescu, *Probleme ale administraţiei publice locale din România,* în RDP nr. 2/2002, pp. 57-63.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 748.

[3] V. Prisăcaru, *Tratat, op. cit.*, p. 752.

[4] *Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, p. 62.

În Proiectul Constituției, titlul secțiunii a fost acela de *administrație publică locală și județeană*, formată din administrația constituită la nivelul **autorităților administrative de bază** și cea constituită la nivel **intermediar**[1].

Din economia textelor constituționale, rezultă că legiuitorul constituant a circumscris înțelesul cuvântului *„locale"* în primul rând unităților administrativ-teritoriale de bază, comune și orașe. Prin extrapolare, înțelesul cuvântului *„locale"* a fost atribuit și subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, prin art. 121 alin. (3) care prevede că *„autoritățile prevăzute la alin. (1) se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor"*. De aici, concluzia că *locale* sunt acele autorități ale administrației publice, alese în urma organizării scrutinului electoral potrivit legii, care au competență teritorială limitată la nivelul unităților administrativ-teritoriale, respectiv comuna, orașul și județul[2].

Dacă inițial fostul art. 119 prevedea că *autonomia locală în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice,* în urma revizuirii Constituției, au fost adăugate **deconcentrarea serviciilor publice** și **dreptul minorităților de a-și folosi limba natală în raporturile cu administrația publică locală** și **cu serviciile publice deconcentrate.**

§ 2. Drept comparat

Soluțiile în Uniunea Europeană diferă de la o țară la alta, organizarea locală reflectă regimul politic, transpunând pe plan local spiritul și instituțiile[3].

Dacă în unele Constituții europene regăsim reglementări sumare, care de regulă trimit la lege care să prevadă regimul administrației publice locale, în alte Constituții sunt rezervate părți întregi, titluri, capitole sau secțiuni[4].

Din prima categorie face parte **Constituția franceză** din 1958, care, prin art. 72, conține o **normă de trimitere** la **lege**, atât în ceea ce privește posibilitatea de a se crea alte colectivități teritoriale decât cele prevăzute de Constituție (comunele, departamentele, regiunile și teritoriile de peste mări) cât și în ceea ce privește modul liber în care se administrează acestea, prin consilii alese. Pentru autonomia locală, Constituția franceză folosește termenul de **liberă administrare,** în art. 34 care stabilește **domeniile rezervate legii,** între acestea regăsindu-se și **principiile fundamentale ale liberei administrări a colectivităților locale, competențelor și resurselor acestora.**

Dacă descentralizarea administrativă privește numai raporturile statului cu colectivitățile teritoriale locale, libera administrare are în vedere și raporturile pe care le stabilesc colectivitățile teritoriale locale între ele[5].

---

[1] A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției, op. cit.,* p. 521.

[2] M. Tătuț, A. Păune, *Înțelesul termenului „locale" utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 147.

[3] I. Alexandru (coord.) Al. Negoiță, I. Santai, D. Brezoianu, I. Vida, S. Ivan, I. Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Ed. Omnia Uni S.A.S.T. Brașov, 1999, p. 242.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 250.

[5] C.L. Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană,* Ed. All Beck, București, 1999, pp. 85-86 și opiniile acolo citate.

În această țară, o autentică descentralizare s-a declanșat începând cu 1982. Până la această perioadă, colectivitățile locale erau considerate ca *minori incapabili,* în sensul că *„nu puteau lua decizii decât dacă autoritatea superioară (statul, prin intermediul prefecților), nu avea obiecții. După descentralizarea anilor optzeci, colectivitățile sunt considerate ca autonome, dar nu independente. Ele sunt supuse controlului* a posteriori *al statului și numeroase reforme instituționale au modificat pe cale unilaterală funcțiile lor, mai rar frontierele lor"*[1].

În mod asemănător, art. 28 din **Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania** impune garantarea, pentru comune, a dreptului de a reglementa toate problemele comunității locale în cadrul legii, cu răspundere proprie. **Dreptul la autoadministrare e recunoscut nu numai comunelor, ci și asociațiilor comunale.** Între domeniile rezervate **legislației exclusive a landurilor** regăsim, la art. 73 alin. (8), și **statutul juridic al personalului permanent din serviciul Federației și al organelor de drept public care țin în mod nemijlocit de federație,** text care trebuie coroborat cu art. 74 lit. a) alin. (1) conform căruia **legiferarea concurentă** se întinde de asemenea asupra salarizării și existenței personalului din serviciul public, legat printr-un contract de serviciu și de fidelitate de drept public, în măsura în care nu intră în competența exclusivă de legiferare a federației.

Germania este considerată a avea unul dintre cele mai eficiente sisteme de administrație publică locală.

În cea de-a doua categorie se încadrează **Constituțiile unor state** precum **Spania**, care consacră titlul VIII *organizării teritoriale a statului,* fiind vorba despre *comune, provincii și comunități autonome,* iar în art. 140, se garantează **autonomia comunelor.**

Și provinciile și comunitățile autonome se guvernează și administrează în mod autonom.

Constituția Italiei declară prin art. 5 că *Republica, una și indivizibilă, recunoaște și favorizează autonomiile locale. În serviciile care depind de stat se realizează* ***descentralizarea administrativă în cel mai mare grad posibil*** și *se adaptează principiile și metodele legislației sale la necesitățile* ***autonomiei și descentralizării*** (subl. ns. – V.V.).

Italia este considerată unul din cele mai puternic descentralizate state unitare, regiunile având inclusiv competența de a adopta norme cu putere de lege (ceea ce o apropie de un stat federal) în domeniile enumerate expres prin art. 117 din Constituție sau prin alte legi constituționale.

În doctrină se apreciază că *„modelul statului descentralizat definit de Constituția din 1948 reprezenta o alegere fără precedent în țările europene care nu erau federale, după cel de-al Doilea Război Mondial. Inovația cea mai importantă a constat în introducerea unui al treilea nivel teritorial de guvernământ, între sistemul comunal și cel provincial (care existau deja după unificarea țării) căruia s-a avut în vedere să i se recunoască o mai largă autonomie decât cea recunoscută celorlalte colectivități locale. Regiunile au fost dotate cu o putere legislativă într-un anumit număr de materii enumerate"*[2].

---

[1] Th. Delavenne, *Le contrôle jurisdictionnel des citoyens sur les décisions administratives des collectivités locales* în M.-E. Geis, St. Guérard, X. Volmerange, *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018, pp. 220-221.

[2] P. Magaro, C. Sollenni, *L 'évolution du système des contrôles sur les collectivités territoriales en Italie,* în M.-E. Geis, St. Guérard, X. Volmerange, *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée? op. cit.,* 2018, p. 266.

Regimul local în **Austria** se caracterizează prin faptul că *autonomia locală nu reprezintă o preocupare, deoarece federalizarea se substituie acestui principiu.* Comunele austriece se supun regulii **autoadministrării,** și dispun de o competență proprie, în măsura în care materiile respective nu sunt rezervate autorităților federale sau provinciale[1].

§ 3. Raţiunea şi semnificaţia modificărilor constituţionale din anul 2003

În forma inițială, Constituția consacra doar autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice, iar fostul art. 122 referitor la prefect prevedea că el *conduce* ***serviciile publice descentralizate*** *ale organelor centrale din unitățile administrativ-teritoriale.*

În doctrina elaborată după 1991 s-a subliniat că prevederile constituționale referitoare la principiul descentralizării serviciilor publice trebuie interpretate de o manieră elastică, legiuitorul constituant având în vedere și **sensul deconcentrării serviciilor publice ale ministerelor sau consiliilor județene în unitățile administrativ-teritoriale**[2].

O primă modificare a vizat garantarea pentru **minoritățile naționale care au o pondere semnificativă a dreptului de a folosi limba natală în raporturile cu administrația publică locală și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.** Totodată s-a adăugat principiul **deconcentrării serviciilor publice,** alături de **descentralizare** și **autonomie,** pe care Codul administrativ nu îl mai este enumeră de sine stătător.

Prin proiectul de lege de revizuire a Constituției, invalidat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 80/2014 se prevăzuse completarea art. 120 alin. (1) cu o nouă teză *„Descentralizarea serviciilor publice se realizează cu respectarea principiului subsidiarității, prin asigurarea integrală a resurselor financiare necesare pentru exercitarea, în bune condiții, a competențelor transferate",* care era considerată legitimă vând în vedere faptul că *„practica administrativă de până acum a fost de transfer al unor atribuții din plan central în plan local, prin asigurarea parțială și nu integrală a resurselor financiare"*[3].

§ 4. Sfera principiilor şi semnificaţia lor

Principiile reprezintă o trăsătură esențială, care stă la originea oricărui lucru, indiferent că ne referim la o propunere legislativă, o regulă definitorie a unui fenomen într-un domeniu determinat[4].

La baza organizării și funcționării administrației publice locale se află anumite principii. Noțiunea de **principiu de organizare și funcționare a administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale** evocă acele prescripții generale, cu caracter obligatoriu, înscrise în Constituție și în legi, care stabilesc direcțiile fundamentale în baza cărora

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 233.

[2] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată și adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 269.

[3] M.C. Apostolache, *Revizuirea normelor constituționale privitoare la administrația publică locală în viziunea Curții Constituționale a României,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică,* Ed. Universitară, București, 2014, p. 94.

[4] Antoniu Tudor, *La decentralistion en Roumanie depuis 1859,* Ed. l 'Harmattan, Paris, 2021, p. 45.

se constituie, se organizează şi funcţionează autorităţile administraţiei publice locale, raporturile care se stabilesc între ele şi formele de control cărora ele se supun[1].

O primă categorie include principiile **de rang constituţional,** iar cea de-a doua **principiile legale,** consacrate în prezent de Codul administrativ. Alături de Codul administrativ, mai are aplicabilitate Legea nr. 115/2015[2].

În baza acestora, pot fi identificate următoarele principii de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale: **autonomia locală; deconcentrarea serviciilor publice; descentralizarea; posibilitatea folosirii limbii minorităţilor naţionale în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate; eligibilitatea autorităţilor administraţiei publice locale; cooperarea; principiul responsabilităţii; principiul constrângerii bugetare** şi **consultarea populaţiei în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit.**

În Codul administrativ nu se mai regăsesc **principiul deconcentrării serviciilor publice** şi nici **principiul legalităţii,** acesta din urmă, probabil, pe considerentul că este enumerat de art. 6 din Partea I, titlul III consacrat *principiilor generale aplicabile administraţiei publice.* În ceea ce priveşte **neconsacrarea expresă a principiului deconcentrării serviciilor publice**, soluţia contravine Constituţiei şi relevă un anumit accent pus, în planul viziunii guvernamentale, asupra descentralizării serviciilor publice, în detrimentul deconcentrării acestora.

Ele prezintă mai multe **particularităţi**: a) **se aplică** atât **administraţiei publice de la nivelul de bază** (comună, oraş, municipiu), cât şi celei de la nivelul **intermediar** (judeţ); b) **unităţile administrativ-teritoriale** în cadrul cărora se constituie autorităţile administraţiei publice locale, sunt **persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină** şi **patrimoniu propriu;** c) aplicarea lor nu poate aduce atingere caracterului de stat naţional, unitar şi indivizibil al statului român, consfinţit prin primul articol al legii fundamentale; d) **condiţiile** şi **limitele** de exercitare a acestor principii sunt **prestabilite de lege**; e) în exercitarea principiilor, autorităţile administraţiei publice locale au o **competenţă materială generală**, ele pot să aibă iniţiative în toate domeniile, cu excepţia celor care sunt date în mod expres în competenţa altor autorităţi publice; **competenţa teritorială** este limitată la unitatea administrativ-teritorială în care ele au fost alese şi funcţionează.

§ 5. Sfera principiilor constituţionale

Art. 120 enumeră **patru principii: descentralizarea, autonomia locală, deconcentrarea serviciilor publice** şi **posibilitatea folosirii limbii minorităţilor naţionale în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate.**

„Deconcentrare, descentralizare, acestea sunt două cuvinte cheie în materie de organizare administrativă. Excepţie fac autorităţile care sunt în fruntea statului (Preşedintele de Republică, primul-ministru, miniştri). Orice altă autoritate administrativă este, în

[1] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 421.

[2] Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, pentru modificarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, precum şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015. Ultimele două legi conţinute în titlul Legii nr. 115/2015 au fost abrogate prin Codul administrativ.

principiu, plasată fie într-un statut de deconcentrare, fie într-unul de descentralizare"[1]. Folosind o terminologie larg întâlnită, **autoritățile publice sunt fie autorități deconcentrate, fie autorități descentralizate**.

§ 6. Descentralizarea

Metaforic vorbind, descentralizarea este *bagheta de aur a democrațiilor locale contemporane*[2]. Principiul descentralizării administrative a fost proclamat încă din primii ani ai Revoluției Franceze din 1789, moment de la care în Europa s-a pus problema trecerii de la centralizarea conducerii statelor la descentralizarea acestei conduceri și a descentralizării administrative, în ansamblul ei[3]. Descentralizarea este mai amplă și mai profundă, ea exprimând o filozofie democratică și liberală[4]. În România, ea a fost consacrată pentru prima dată prin Constituția din 1866, prin art. 106-107 care, pe de o parte, trimiteau la *legi* prin care să se reglementeze instituțiile județene sau comunale, legi care vor avea la bază *descentralisarea administrațiunei cât mai completă și independența comunală.*

Conform art. 5 lit. x) C. adm., **descentralizarea** reprezintă *transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora.* În punctul său de vedere referitor la revizuirea Constituției României, Comisia de la Veneția a tratat deosebirea dintre deconcentrare și descentralizare, afirmând că prima depinde de existența unor unități teritoriale în care statul este prezent prin serviciile sale, în timp ce cea de-a doua se referă la existența unor unități teritoriale ale căror organisme sunt alese și exercită anumite puteri în nume propriu[5].

Ca fenomen social, descentralizarea reprezintă transferul de autoritate și de responsabilități pentru funcțiile publice dinspre nivelele centrale (Guvern) spre cele locale (administrațiile locale)[6].

România a căutat mereu să realizeze un echilibru între centralizare, descentralizare și deconcentrare[7].

Principiile în baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare se regăsesc în art. 76 C. adm., astfel:

a) principiul **subsidiarității**[8], care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai aproape de

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général,* t. I, 7 éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 312.

[2] V. Vedinaș, *La decentralisation, ou la ^baguette doree^ des democraties locales contemporaines,* prefață la lucrarea Antoniu Tudor, *La decentralistion en Roumanie depuis 1859,* Ed. l 'Harmattan, Paris, 2021, p. 15.

[3] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 751.

[4] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale,* Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 381.

[5] R. Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene,* în RDP nr. 2/2006, p. 114 și nota de subsol 39.

[6] A.M. Bercu, E. Chelaru, *Sisteme administrative publice locale din țările Uniunii Europene în contextul descentralizării,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 403.

[7] Antoniu Tudor, *La decentralistion en Roumanie depuis 1859,op. cit,* p. 46.

[8] Cuvântul „subsidiaritate" își are sorgintea în latinescul *subsidiaries, subsidiar*, care desemnează la origine, liniile sau trupele de serviciu chemați să întărească armata, în caz de nevoie. Pornind de aici „accepțiunea de *susținere, întărire* și figurativ ajutor, susținere". Pentru dezvoltări, B.M.C. Predescu, *Subsidiaritatea – Principiu*

cetăţean şi care dispune de capacitatea administrativă necesară. Acest principiu poate fi regăsit atât ca **principiu de drept intern**, reglementând raporturile dintre stat şi colectivităţile politico-teritoriale, cât şi ca **principiu de drept internaţional**[1]. El este înscris în art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale[2]. În plan intern, principiul subsidiarităţii îşi găseşte aplicare nu numai în raporturile cu autonomia locală, ci şi cu deconcentrarea administrativă, care este şi ea o reflectare a principiului subsidiarităţii, potrivit căreia competenţa decizională trebuie să revină administraţiei teritoriale de stat, care este mai apropiată de cetăţean, şi nu administraţiei centrale a statului[3].

Termenul de ***subsidiaritate*** a fost introdus iniţial prin Tratatul de Maastricht[4] ca mod de reglare a exerciţiului puterii de reglementare Stat – Uniune, având în vedere că în majoritatea competenţelor de care se bucură aceasta din urmă sunt concurente cu cele exercitate în continuare de state.

Ea reprezintă astfel „un principiu reglator al exerciţiului puterii de reglementare şi nu unul de atribuire de competenţe"[5].

b) principiul **asigurării resurselor corespunzătoare atribuţiilor transferate.** Codul administrativ prevede în art. 79 faptul că *transferul de competenţă, precum şi exercitarea acestora, **se fac concomitent cu asigurarea resurselor materiale. Finanţarea competenţelor delegate este asigurată în totalitate de către administraţia publică centrală.*** Descentralizarea financiară apare, astfel, ca o componentă majoră a procesului de descentralizare[6];

c) principiul **responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale în raport cu competenţa ce le revine,** care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

d) principiul **asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective,** care să nu constrângă activitatea autorităţilor administraţiei publice locale sau să limiteze autonomia financiară;

e) principiul **echităţii,** care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică.

Descentralizarea se identifică prin următoarele **elemente definitorii:** autorităţile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivităţile teritoriale; autorităţile din

---

funcțional al Uniunii Europene sau simplu instrument?, în M. Duțu, D.C. Dănișor (coord.), *O viață dedicată dreptului,* I. Dogaru, Ed. Academiei Române, București, 2015, p. 277.

[1] D.M. Vesmaș, *Aspecte privind principiul subsidiarității în lumina Tratatului constituțional al Comunității și Uniunii Europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 145.

[2] Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985; România a semnat acest act internațional la 4 octombrie 1994 și l-a ratificat prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu excepția art. 7 pct. 2.

[3] C.L. Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană,* Ed. All Beck, București, 1999, pp. 318-319.

[4] Prin articolul B, devenit în redactarea Tratatului Uniunii Europene art. 5, în care se afirmă că „În domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, în conformitate cu principiul subsidiarității, decât în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate într-un mod satisfăcător de statele membre, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii preconizate".

[5] B.M.C. Predescu, *op. cit.,* p. 284.

[6] M. Preda, *Unele considerații privind descentralizarea serviciilor publice,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 534.

teritoriu dispun de o putere de decizie proprie, ele având un dublu statut, atât în luarea hotărârilor care privesc gestionarea şi administrarea treburilor, cât şi transpunerea lor în practică; colectivităţile locale dispun de autorităţi administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice, precum şi de mijloace materiale, financiare şi umane necesare[1]; între autorităţile centrale şi cele locale din teritoriu nu există raport de subordonare ierarhică. Aceasta nu înseamnă că autorităţilor centrale le este indiferent în ce mod acţionează autorităţile din teritoriu.

Consecinţa descentralizării este că anumite servicii publice de interes judeţean sunt transferate din competenţa centrului în cea a unor autorităţi ale administraţiei publice locale, care beneficiază de independenţă faţă de puterea centrală, sunt autonome şi nu i se subordonează[2]. Descentralizarea nu reprezintă însă opusul centralizării, ci micşorarea ei, diminuarea concentrării puterilor[3].

Fiecare naţiune este interesată să realizeze gradul şi modalităţile de descentralizare care să corespundă întinderii teritoriului, mărimii populaţiei, condiţiilor economice şi politice existente, tradiţiilor[4].

Prin exprimarea unei formule celebre, care arată că *se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape*[5], s-a evidenţiat că într-un stat nu pot exista numai organe centrale ale administraţiei publice, fără existenţa şi organizarea celor locale[6].

Formele descentralizării. Doctrina recunoaşte existenţa a două forme de descentralizare: **descentralizarea teritorială** şi **descentralizarea tehnică**[7]. Prima formă are la bază *existenţa unei comunităţi de interese ce urmează a fi realizate de organe alese de cetăţeni dintr-o subdiviziune teritorială, învestite cu competenţă materială generală.*

Descentralizarea teritorială presupune astfel recunoaşterea unei anumite autonomii colectivităţilor locale, care, în condiţiile legii, se administrează ele însele. Astfel se previne *„apoplexia centrului"* şi stimulează *„circulaţia sanguină"* a întregului sistem administrativ[8]. **Descentralizarea tehnică** este generată de raţiuni mai mult de eficienţă a activităţii şi se realizează de persoane morale de drept public, denumite tradiţional *„stabilimente publice locale"*, învestite cu prestarea anumitor servicii publice, independent de cele prestate de organele statului[9]. Constatăm astfel că **descentralizarea teritorială** răspunde unor nevoi legate de diversitatea socială şi politică a ţării, unor aspiraţii de ordin politic, în vreme ce **descentralizarea tehnică** satisface interese legate de necesitatea unei

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2002, pp. 215-216.

[2] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan,* Ed. All Beck, București, 2003, p. 97.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a5, p. 233.

[4] C. Dissescu, *Curs de drept public român*, vol. III, *Dreptul administrativ*, Stabilimentul Grafic IV Socec, București, 1891, pp. 829-852, p. 845.

[5] Este formula introductivă a unui decret francez din 1852 *(Decret sur la décentralisation),* preluată apoi în doctrina franceză.

[6] C.P. Onete, *Considerații privind necesitatea deconcentrării administrativ-teritoriale, descentralizării și regionalizării României,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 510.

[7] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 453-454; I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1994, p. 193.

[8] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale, op. cit.*, p. 382.

[9] I. Nicola, *Autonomie locală sau centralism – privire critică asupra legislației,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 283.

repartizări armonioase a funcţiilor între diferite ramuri ale administraţiei, răspunzând astfel unor preocupări de eficienţă, de gestionare a intereselor locale[1].

În concluzie, **descentralizarea administrativ-teritorială** înseamnă construcţia pe plan local a unei administraţii diferită de cea de stat, pe când prin **descentralizarea tehnică** se realizează o deplasare în teritoriu a unor organe componente ale administraţiei publice[2].

Existenţa principiului descentralizării impune mai multe **condiţii**: subdiviziunea teritorială să dispună de personalitate juridică; autorităţile autonome locale să fie independente în raport cu autorităţile centrale, cu excluderea ierarhiei, dar cu admiterea unui drept de supraveghere a activităţii serviciilor descentralizate.

Această independenţă trebuie să vizeze atât elaborarea deciziilor, cât şi transpunerea lor în practică, precum şi existenţa mijloacelor necesare.

Trebuie precizat că **descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică,** aceasta din urmă implicând federalismul[3].

Sunt recunoscute şi anumite **limite ale descentralizării.** Astfel, *„prin descentralizare se renunţă la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităţilor locale, în primul rând, sarcina de a-şi rezolva problemele şi de a-şi satisface interesele lor specifice"*[4].

Descentralizarea nu este un concept nou, ea constituind o componentă semnificativă a politicilor în ţările dezvoltate de multe decenii[5]. Descentralizarea nu poate fi înţeleasă ca o independenţă totală a organelor autonome faţă de organele statale. Statul, ca reprezentant al ansamblului, trebuie să se afle în permanenţă în raport cu reprezentanţii elementelor ansamblului. *„Este deci normal ca guvernanţii să dispună de un drept de a veghea, sau, pentru a folosi un termen juridic mai apropiat, de un drept de* ***tutelă*** *asupra deciziilor luate de colectivităţile descentralizate"*[6].

Cum se exprimă unii teoreticieni din statele membre ale Uniunii Europene, este necesar *„să se echilibreze – principiul pluralismului instituţional cu cel al protecţiei unităţii şi indivizibilităţii republicii"*, motiv pentru care au fost create *„controale externe incisive asupra colectivităţilor teritoriale, vizând asigurarea conformităţii cu normele constituţionale a nivelurilor periferice de guvernare şi garantarea uniformităţii acţiunii administrative"*[7].

Accelerarea procesului de descentralizare este considerată unul din **pilonii strategiei de reformă a administraţiei publice,** consacrată ca atare în programele politice ale tuturor guvernelor care au existat până în prezent[8]. Descentralizarea nu constituie un **scop** în sine, ci un **mijloc** prin intermediul căruia se facilitează apropierea nivelului la care

---

[1] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, pp. 44-45.

[2] I. Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 361.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 5-a, p. 233.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 5-a p. 233.

[5] Ş. Deaconu, *Bună guvernare şi descentralizare,* în RDP nr. 3/2003, p. 24.

[6] P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 13ème éd., Masson, 1994, p. 51).

[7] P. Magaro, C. Sollenni, *L 'évolution du système des contrôles sur les collectivités territoriales en Italie,* în M.-E. Geis, St. Guerard, X. Volmerange, *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée? op. cit.,* 2018, p. 266.

[8] Ş. Deaconu, *La reforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne*, în coord. C. Călinoiu, *La science du droit, Realités et perspectives,* (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu, V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 412).

se ia decizia de cel care urmează a suporta consecințele ei[1]. În statele unitare, cum este și România, descentralizarea teritorială *este mai mult un program politic, decât o tehnică administrativă*[2].

Ceea ce se impune cu necesitate este nu copierea unui model sau conceperea unuia nou, ci eliminarea din structurile și sistemul de relații existente a acelor elemente și pârghii care afectează buna funcționare a serviciilor publice, relația cetățean-administrație publică și care se opune transferului de competență de la stat către colectivitățile locale[3].

Prin Codul administrativ **descentralizarea** reprezintă primul principiu reglementat de titlul II al părții a III-a, sub aspectul *regulilor procesului de descentralizare,* al *etapelor transferului de competență,* al *transferului de resurse financiare* și al *standardelor de calitate și de cost* și se creează *cadrul instituțional al procesului de descentralizare.*

O primă regulă a *transferului de competență* este aceea că el **se realizează prin lege** și **este fundamentată pe analize de impact și ale unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către administrația centrale de specialitate, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare,** care este *ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice.*

A doua regulă vizează **etapizarea procesului de descentralizare,** cu **consultarea obligatorie a structurilor asociative ale administrației publice locale.**

Pe lângă **ministerul coordonator al procesului de descentralizare,** se reglementează două structuri cu atribuții în domeniu: **Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare,** care realizează *coordonarea generală a procesului de descentralizare* și **Comitetul pentru finanțele publice locale,** care are *rol consultativ în elaborarea și implementarea politicilor de descentralizare financiară și fiscală* [art. 82 alin. (4) C. adm.].

§ 7. Deconcentrarea

Deși Codul administrativ nu o mai reține printre principiile administrației publice locale, ea este definită în art. 5 lit. u) al acestuia ca reprezentând *distribuirea de atribuții administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către structuri proprii de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale.* Nevoile practice au determinat o atenuare a sistemului centralizat, acordându-se unor servicii și unor funcționari publici ai statului dreptul de a soluționa ei înșiși, unele probleme[4]. Ea *„constă pentru Guvern în a delega o putere de decizie autorităților administrative ale statului implantate în teritoriu"*[5].

În doctrina interbelică se definea deconcentrarea ca reprezentând diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai cărei titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local[6].

---

[1] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004, p. 32.

[2] Benoit Plasix, *Droit administratf general, op. cit.,* 2020, p. 299.

[3] N. Miulescu, *Administrația publică din România în contextul politicii regionale europene,* în *Realități și perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* Caietul Științific nr. 10/2008, p. 268.

[4] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 55.

[5] F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives,* Paris, Economica, 4ème éd., 1993, p. 231.

[6] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1934, p. 611.

Într-o formulare simplă, deconcentrarea poate fi definită ca reprezentând o deplasare în plan local a unor activităţi desfăşurate de administraţia publică centrală[1] şi reprezintă o formă specifică de exprimare a centralizării.

Între deconcentrare şi descentralizare nu trebuie pus semnul egalităţii. Le **uneşte** faptul că **decizia este luată de o autoritate implantată în teritoriu**. Le **deosebeşte natura diferită a organului care ia decizia**. În cazul deconcentrării, un **organ de stat**, iar în cazul descentralizării, un **organ autonom** ales de comunitatea locală. Agenţii din teritoriu, în cazul deconcentrării, nu mai sunt simple instrumente ale centrului, ei dispun de o anumită competenţă, au atribuţii şi responsabilităţi.

Deconcentrarea se caracterizează astfel: reprezintă o formă specifică a centralizării; autorităţile centrale şi cele locale sunt de natură statală; competenţa de decizie aparţine organelor centrale şi celor locale; autorităţile locale nu sunt învestite doar cu competenţa de execuţie, ele au şi o anumită putere decizională; între puterea centrală şi cea din teritoriu există un raport de subordonare ierarhică, autoritatea deconcentrată fiind sub dependenţa unui superior ierarhic care deţine deplin drept de a-i anula deciziile.

E firesc să existe o cale de a veghea modul în care autorităţile din teritoriu respectă legea. O asemenea cale o reprezintă **tutela administrativă** care, într-o definiţie foarte generală, reprezintă *totalitatea mijloacelor prin intermediul cărora organele centrale supraveghează respectarea legalităţii de către organele din teritoriu.*

Deconcentrarea se poate realiza în două forme: **pe verticală,** atunci când se sporeşte competenţa serviciilor publice ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate şi **pe orizontală,** prin sporirea competenţei conducătorului acestor servicii, exemplu întărirea rolului prefectului[2].

Sintetizând toate aceste aspecte, putem afirma că **prin intermediul deconcentrării se menţine o administraţie unitară,** care **nu păcătuieşte însă prin uniformitate, ca în cazul administraţiei centralizate,** dat fiind faptul că **autorităţile deconcentrate pot adapta la specificul local modul de aplicare în teritoriu a măsurilor şi ordinelor transmise de la centru**[3].

§ 8. Autonomia locală[4]

Este consacrată de art. 120 din Constituţia României şi de art. 75 C. adm., care o defineşte în art. 5 lit. j) şi îi dezvoltă conţinutul în titlul II al părţii a III-a, *regimul general al autonomiei locale.* Terminologia folosită în prezent pentru a o evoca diferă, *auto-guvernare, puteri locale, independenţă locală, autorităţi subnaţionale, autorităţi locale /municipalităţi, guvernare locală/local self-governement, unităţi administrativ-teritoriale/ municipalităţi.*

---

[1] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 38.

[2] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 1045.

[3] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale, op. cit.*, p. 42.

[4] M. Voican, *Independenţa în exercitarea competenţelor şi rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în RDP nr. 3/2008, pp. 59-59.

Pentru prima dată în România despre autonomie locală s-a vorbit în Regulamentele Organice, dar numai pentru orașe, atunci când vorbeau despre stăpânirea orașelor prin *sfaturi orășenești alcătuite de modulări alese de către înșiși locuitorii acestor orașe*[1]. În anul 1864, prin Legea privind înființarea consiliilor județene și comunale, se asigură autonomia administrativă a județelor și comunelor, înzestrându-le cu *organe deliberative și reprezentative.*

În perioada interbelică, principiile autonomiei locale și descentralizării au fost analizate și utilizate împreună, considerându-se că între ele este o legătură foarte strânsă. Și autorii contemporani consideră că autonomia locală este posibilă numai în prezența descentralizării, iar descentralizarea implică autonomia[2].

Art. 5 lit. j) C. adm. definește autonomia locală ca reprezentând *dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.*

Autonomia locală presupune astfel determinarea atribuțiilor autorităților locale prin consacrarea plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local și exclude implicarea altor autorități în luarea acestor decizii[3].

Ca realitate juridică, **autonomia locală** a fost și continuă să fie **influențată de mai mulți factori**, printre care se regăsesc **tradiția istorică, cadrul geografic, resursele economice, gradul de instrucție civică și politică** și, nu în ultimul rând, **reglementările naționale și internaționale**.

În consens cu ideile exprimate în literatura de specialitate[4], apreciem că poate fi identificat următorul **regim juridic al autonomiei locale:**

a) caracterul ei **exclusiv administrativ,** privește numai modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale;

b) **caracterul financiar**, care semnifică faptul că autoritățile autonome locale dispun de resurse financiare, materiale dar și umane necesare realizării competenței lor legale. Art. 84 alin. (3) C. adm. precizează expres cele două caractere. Chiar dacă unii autori se întreabă *dacă există autonomie locală financiară,* este neîndoielnic, cum recunoaște chiar autorul întrebării, răspunzând tot printr-o întrebare, de data aceasta retorică, *poate administrația locală să soluționeze și să gestioneze, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, fără fonduri publice?*[5] Evident că răspunsul este negativ. Curtea Constituțională, raportându-se la Legea nr. 273/2006 privind finanțele

---

[1] M. Tătuț, A. Păune, *Înțelesul termenului „locale" utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 148.

[2] R.N. Petrescu, *Considérations concernant le régime de l'autonomie locale en Roumanie,* în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Realités et perspectives, (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, București, 2004, p. 377.

[3] F. Ghencea, *Descentralizarea și deconcentrarea administrativă – principii de organizare a administrației publice locale,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 273.

[4] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan, op. cit.*, p. 99; I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 180.

[5] M. Ene, *Există autonomie locală financiară?,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, pp. 69-79.

publice locale[1] a statuat că, în virtutea autonomiei financiare *„unităţile administrativ-teritoriale sunt îndreptăţite să-şi constituie şi să utilizeze, în condiţiile legii, resurse financiare suficiente în raport cu toate nevoile colectivităţilor locale”*[2]. În doctrină s-a apreciat că prin modul de fundamentare a principiului autonomiei locale financiare în jurisprudenţa instanţei constituţionale române se realizează o garanţie suplimentară pentru autonomia locală din România, având în vedere faptul că au existat, în legislaţia noastră, texte normative susceptibile să o restrângă în mod substanţial[3].;

c) **autorităţile locale** prin intermediul cărora se exercită sunt **expresia voinţei colectivităţilor locale,** exprimată prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, sunt subiecte de drept public, ele dispun de capacitate de decizie proprie şi de buget propriu;

d) **autonomia locală exclude existenţa unor raporturi de subordonare** faţă de alte autorităţi publice de nivel local, judeţean sau central, sau a autorităţilor autonome unele faţă de altele.

Absenţa oricărei subordonări este consfinţită inclusiv la nivel constituţional, prin art. 123 alin. (4), dar şi art. 85 C. adm. care, în alin. (1) prevede **ce raporturi există între autorităţile locale şi cele judeţene**, pentru ca, prin cel de-al doilea alineat, să afirme că *între autorităţile locale şi cele judeţene, precum şi între autoritatea deliberativă a autonomiei locale (consiliul local) şi autoritatea executivă în plan local (primarul),* ***nu există raporturi de subordonare. Relaţiile dintre aceste autorităţi sunt de colaborare***;

e) autonomia locală **vizează organizarea, funcţionarea, competenţa, atribuţiile** autorităţilor administraţiei publice locale şi **modul** în care acestea **gestionează resursele umane, financiare,** precum şi **bunurile care constituie domeniul public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale,** caracteristică prevăzută în art. 84 alin. (4) C. adm.

f) **caracterul legal al autonomiei locale,** care semnifică, aşa cum prevede legea, că ea se exercită *„pe baza şi în limitele prevăzute de lege”.*

Autonomia locală nu poate fi concepută ca un drept absolut[4]. A fost exprimată în mod constant şi în jurisprudenţa instanţei de contencios constituţional teza că exercitarea ei se circumscrie principiului constituţional al respectării legilor[5]. În acelaşi spirit, Curtea a mai decis că autonomia locală se exercită în limitele cadrului legal instituit de stat. Prevederile art. 120 şi 121 nu recunosc existenţa unei autonomii de decizie în afara cadrului legal.[6]

Autonomia locală nu poate fi interpretată ca reprezentând suveranitate şi independenţă, colectivităţile locale nu sunt în afara statului şi nu sunt independente de stat, el continuând să îşi exercite în mod deplin suveranitatea şi asupra colectivităţilor teritoriale locale[7]. Autorităţile prin care se exercită autonomia locală **nu au putere de decizie politică majoră**, ruptă de decizia politică la nivel statal, ci îşi desfăşoară activitatea în funcţie de

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[2] Decizia nr. 558 din 24 iunie 2012 a Curţii Constituţionale, publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[3] V.I. Stratan, *Autonomie locală şi subsidiaritate în dreptul francez şi în dreptul român,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 73.

[4] M. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, comentată şi adnotată,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2015, p. 25.

[5] DCC nr. 562/2007, publicată în M. Of. nr. 461 din 9 iulie 2007.

[6] DCC nr. 136/2001, publicată în M. Of. nr. 647 din 16 octombrie 2001.

[7] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 117.

voința politică statală, exprimată în legile adoptate de Parlament, în ordonanțele adoptate de Guvern și în toate actele juridice cu forță obligatorie[1].

Sunt recunoscute două tipuri: **autonomie funcțională,** prin care se conferă unor servicii publice posibilitatea de a se bucura de capacitatea de a decide, ele însele, modul în care se organizează și funcționează; **autonomie teritorială,** care se recunoaște unităților administrativ-teritoriale ale statului, care se autoadministrează.

La nivel european regăsim *trei modele* teoretice ale relațiilor funcționale central-local[2]:

a) *modelul autonomiei relative,* practicat de țările scandinave, Suedia, Franța, care utilizează un soi de *„guvernare locală liberă",* unde serviciile locale funcționează independent de interiorul statului, dar sub un control limitat și o supraveghere din partea autorităților centrale din teritoriu;

b) *modelul de agenție,* care poate fi identificat în Marea Britanie, activitatea autorităților locale fiind reglementată într-un mod detaliat de lege, ca și controlul și supravegherea activității lor de către centru;

c) *modelul de interacțiune,* specific Europei occidentale, unde regăsim o interacțiune între autoritățile locale și cele centrale în activitatea de luare a deciziilor.

Indiferent de diferențele care se manifestă de la țară la țară, este recunoscută preocuparea guvernelor centrale ca serviciile locale să fie oferite tuturor în condiții de echitate și eficiență[3].

La nivel european, regăsim **Carta Europeană a Autonomiei Locale,** adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, intrată în vigoare la 1 septembrie 1988, ratificată de România[4]. Potrivit Cartei, apărarea și consolidarea autonomiei locale în Europa, contribuie la construirea unei Europe fondate pe principiile democrației și descentralizării puterii[5].

Din Preambulul Cartei reținem că la baza adoptării ei se află convingerea că **autoritățile publice locale** reprezintă **unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic.** Carta definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice, drept care se exercită prin **consilii sau adunări**, compuse din **membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct** și **universal**, care pot dispune de **organe executive și deliberative** care răspund în fața lor.

Exercițiul acestui drept nu poate aduce atingere, în niciun fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege, după cum prevede art. 3 alin. (2) teza a doua din Cartă și art. 84 alin. (2) C. adm.

---

[1] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale*, *op. cit.*, p. 46.

[2] I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, ed. a 4-a revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 224.

[3] L. Tomescu-Bezeniță, *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, București, 2014, p. 56.

[4] La 4 octombrie 1994 prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu excepția art. 7 par. 2 din acest instrument juridic european. Prin art. 2 al legii de ratificare, România a declarat că prin noțiunea de autoritate regională, prevăzută de art. 4 par. 4 și 5 din Cartă se înțelege, potrivit legislației sale în vigoare, autoritate județeană a administrației publice locale.

[5] M.C. Apostolache, *Administrația publică locală în sistemul administrativ românesc și european*, în *„Tendințe actuale în dreptul public. Analiză juridică și filozofică"*, Ed. Universitară, București, 2014, p. 251.

Sistemul legislativ trebuie să determine condiţiile şi limitele funcţionării puterii şi posibilităţile de control şi chiar de sancţionare a acesteia în caz de nerespectare a supremaţiei legii[1].

Un alt principiu care este cuprins în Cartă este acela că *exerciţiul responsabilităţilor publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferinţă, acelor autorităţi care sunt cele mai apropiate de cetăţeni. La atribuirea unei responsabilităţi către o altă autoritate trebuie să se ţină seama de amploarea şi de natura sarcinii, precum şi de cerinţele de eficienţă şi economie.* Prin acest text, chiar dacă nu este calificat în mod expres, Carta consacră principiul **subsidiarităţii,** prin care se afirmă necesitatea democratică a coborârii competenţei de decizie spre nivelurile de bază, care sunt cât mai apropiate de cetăţeni[2].

Subsidiaritatea atrage localizarea competenţei de a soluţiona o anumită problemă la nivelul interesului individului sau colectivităţii locale, iar intervenţia altor autorităţi are loc atunci când eficacitatea acţiunii locale nu este realizată[3].

Art. 11 al Cartei reglementează **protecţia legală a autonomiei locale,** prin care se înţelege că autorităţile administraţiei publice locale trebuie să dispună de **dreptul de a se adresa instanţelor judecătoreşti**, în scopul asigurării liberului exerciţiu al competenţelor lor şi al respectului principiilor de autonomie locală care sunt prevăzute de Constituţie sau de legislaţia internă.

§ 9. Dreptul minorităţilor de a-şi folosi limba naţională în relaţiile cu administraţia publică

România este calificată prin Constituţie ca *stat naţional,* sintagmă care include în componenţa sa o **majoritate naţională** şi mai multe **minorităţi naţionale**, din care fac parte maghiari, evrei, germani şi alţi reprezentanţi ai unor alte minorităţi naţionale[4].

Utilizarea limbii materne de către o minoritate naţională poate primi două calificări: de principiu de organizare şi funcţionare a administraţiei locale şi de drept al cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale de a se exprima în limba proprie în raporturile cu administraţia locală şi serviciile deconcentrate[5].

Deşi Constituţia nu l-a prevăzut, dreptul minorităţilor naţionale de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administraţia publică locală a funcţionat şi până în anul 2003, când el a fost consfinţit la rang de principiu constituţional, prin introducerea unui nou alineat, devenit alin. (2) al art. 120, din analiza căruia se desprind mai multe **elemente ale regimului juridic al acestui drept.**

Acest drept nu este recunoscut tuturor cetăţenilor aparţinând unei minorităţi, ci doar **acelor cetăţeni care au o pondere semnificativă în unitatea administrativ-teritorială în care locuiesc**.

Accepţiunea sintagmei de **pondere semnificativă** o regăsim în prevederile Codului administrativ, care în art. 94 face referire la ponderea de **peste 20 %.** Un element de noutate

---

[1] R.A. Lazăr, *Relaţia legalitate-oportunitate în statul de drept*, în Curierul Judiciar nr. 9/2003, p. 106.

[2] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană*, *op. cit.*, p. 317.

[3] E. Popa, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 34.

[4] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Dreptul la identitate al minorităţilor naţionale între drept şi abuz de drept,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 9.

[5] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, *Dreptul minorităţilor naţionale de a-şi utiliza limba maternă în administraţie, potrivit Codului administrativ,* în Dreptul nr. 1/2020, p. 96.

pe care Codul îl aduce se regăsește în alin. (2) al art. 94 conform căruia *„Autoritățile administrației publice locale prevăzute la alin. (1), prin hotărâre, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale nu ating ponderea prevăzută la alin. (1)".* Apreciem că această dispoziție este deosebit de periculoasă. Ea va deschide o cutie a Pandorei, care va determina posibilitatea utilizării limbii unei minorități, urmare a unor negocieri politice, permițând folosirea și acolo unde aceasta reprezintă doar 1% din populație. Ea este, în egală măsură, neconstituțională, pentru că Legea fundamentală stabilește o **regulă,** aceea a limbii oficiale, care este limba română, și o **excepție,** care vizează exclusiv minoritățile naționale care au o pondere semnificativă. În mod tradițional, în cele aproape trei decenii de după 1989, prin pondere semnificativă s-a înțeles **procentul de peste 20% din totalul populației**. A consacra, prin Codul administrativ, posibilitatea ca, indiferent de pondere se poate ajunge la utilizarea limbii minorității naționale, în baza unor hotărâri ale organelor de decizie ale unor autorități publice, este categoric în afara normei constituționale[1].

Un alt **aspect** vizează **întinderea dreptului de folosire a limbii materne.** Din interpretarea textului constituțional, rezultă că este vorba despre **raporturile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale.** Prin art. 94 C. adm. s-a extrapolat, într-un mod criticabil, în opinia noastră, acest drept, în sensul că el include, pe lângă relațiile cu autoritățile precizate în textul constituțional, și **instituțiile publice aflate în subordinea acestora**.

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 328 din 10 mai 2017[2], s-a statuat de către aceasta, în paragraful 37, că, în aplicarea Cartei Europene a limbilor regionale și minoritare, legiuitorul are libertatea să stabilească criteriile pe baza cărora statul este obligat să ofere protecție cetățenilor români aparținând minorităților naționale. El este însă obligat ca, în stabilirea acestor criterii să țină cont de condițiile specifice și de tradițiile specifice diferitelor regiuni ale statului. Criteriile respective constituie fundamentul măsurilor prin care se promovează egalitatea dintre vorbitorii limbilor minoritare și restul populației.

Prin art. 604 al Codului, situat în Partea a IX-a consacrat *dispozițiilor finale și tranzitorii,* se prevede că, **dacă ponderea populației aparținând unei minorități naționale scade sub procentul de 20%, recunoașterea dreptului se va putea menține până la rezultatele următorului recensământ.**

Se impune să precizăm și faptul că **exercițiul acestui drept privește numai administrația publică locală, nu și pe cea centrală.** Un **alt aspect** care se impune a fi clarificat vizează **modalitatea în care se concretizează acest drept.**

Răspunsul la această problemă îl regăsim tot în Codul administrativ, în art. 195 alin. (2), cu modificările și completările ulterioare. Este vorba despre posibilitatea ca **persoanele aparținând unei minorități naționale cu o pondere semnificativă dintr-o**

[1] V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 133.

[2] Publicată în M. Of. nr. 424 din 8 iunie 2017.

unitate administrativ-teritorială să se poată adresa, în scris şi oral şi să poată primi răspuns atât în limba română, cât şi în limba lor maternă.

Au fost sesizate într-un studiu[1] două aspecte care, în opinia autoarei, ar trebui avute în vedere de legiuitor pe viitor. Primul este acela că **prevederile Codului administrativ nu impun necesitatea dovedirii apartenenţei la minoritatea respectivă în niciun fel,** ceea ce ar impune **completarea Codului** sub acest aspect. Deşi logică, apreciem că propunerea şi observaţia sunt oarecum exagerate, deoarece dovada se face prin actul de identitate, care însoţeşte, de regulă, o solicitare adresată unei autorităţi publice. Cel de-al doilea vizează **recunoaşterea sau nu a posibilităţii de a utiliza limba maternă şi de către cel care acţionează în raporturile cu administraţia publică locală, în calitate de reprezentant al persoanelor juridice** şi, am adăuga noi, şi a celor fizice, de **reprezentant**, în general. Şi această chestiune este relativ retorică, dat fiind faptul că textul constituţional şi legal recunosc de principiu **posibilitatea de a se folosi respectiva limbă *în raporturile cu administraţie publică locală şi cu serviciile publice deconcentrate,* fără să distingă.** Are astfel aplicabilitate principiul de drept cuprins în adagiul latin *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus.* Am menţionat însă observaţiile, deoarece ne face plăcere să constatăm că există preocupare în ceea ce priveşte regimul acestui principiu, care priveşte o valoare constituţională aşezată între limitele de revizuire a Constituţiei.

Un **ultim aspect** este acela că textul constituţional trimite **la o lege organică** prin care se dezvoltă regimul acestui drept, reprezentată în prezent de Codul administrativ. Pe lângă aspectele deja semnalate, adăugăm faptul art. 138 alin. (3) care prevede că *lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română.*

Codul administrativ consacră următoarele **modalităţi de concretizare a dreptului minorităţilor naţionale de a folosi limba lor maternă** în scris şi oral, în raporturile cu administraţia publică locală:

a) art. 94 coroborat cu art. 195 alin. (1), statuează **un drept** recunoscut cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale din localităţile în care au peste 20 %, de a li se asigura folosirea limbii materne de către autorităţile administraţiei publice locale, instituţiile publice aflate în subordinea acestora, precum şi serviciile publice deconcentrate.;

b) prin art. 138 se reglementează **caracterul public al şedinţelor de consiliu local** şi **modul de desfăşurare a şedinţelor.** Prima teză a art. 138 alin. (3) consacră **regula,** conform căreia **lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română.** Teza a doua a aceluiaşi text consacră **o normă de excepţie,** care se aplică numai **consiliilor locale în care consilierii locali aparţinând unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin 20% din numărul total,** şi constă în **recunoaşterea posibilităţii ca la şedinţele de consiliu să se poată folosi şi limba maternă,** însă, **documentele şedinţelor de consiliu se întocmesc în limba română,** care este **limba oficială în stat**, conform art. 13 din Constituţia României. Primarului îi revine obligaţia de a asigura, prin tehnica de specialitate, traducerea în limba română a dezbaterilor purtate în limba minorităţii naţionale.

c) prin art. 198 C. adm. se reglementează **aducerea la cunoştinţa publică a hotărârilor cu caracter normativ adoptate de consiliul local.** Este cunoscut faptul că

[1] L.M. Trocan, *Limba oficială şi folosirea limbii minorităţilor naţionale în administraţia publică şi în raporturile procesuale,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, 2023, p. 219.

actele administrative cu caracter individual *se comunică,* pe când **acte administrative cu caracter normativ se *publică*** fie în Monitorul Oficial al României sau monitoarele județelor sau al municipiului București, fie prin alte forme de publicitate (în locurile publice, pe site-ul autorității publice, în presă etc.).

Din spiritul tuturor acestor prevederi constituționale și legale rezultă că se garantează **libertatea de exprimare în limba maternă pentru minoritățile naționale**[1].

§ 10. Reglementarea dreptului minorităților de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația în legislația Uniunii Europene

Principalul document european la care ne raportăm este Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare, prin care este consacrat dreptul de a folosi limbi regionale sau minoritare în raporturile cu autoritățile administrative și serviciile publice. În Cartă nu se precizează **cât ar trebui să reprezinte numărul de locuitori,** lăsând astfel fiecărui stat posibilitatea de a reglementa în concret modul în care înțelege să aplice prevederile documentului.

Remarcăm de asemenea **caracterul permisiv al prevederilor Cartei,** care rezultă din formulări precum: *„care justifică măsurile specificate mai jos, și **în funcție de situația fiecărei limbi,** Părțile se angajează, **în măsura în care este posibil"*** (subl. ns.). Între angajamentele pe care și le asumă statele, în condițiile precizate anterior, sunt enumerate următoarele: *să vegheze ca autoritățile administrative să utilizeze limbile regionale sau minoritare; **sau** să vegheze ca funcționarii autorităților administrative care asigură relația cu publicul să folosească limbile regionale sau minoritare în raporturile cu persoanele care li se adresează în aceste limbi; **sau** să vegheze ca vorbitorii de limbi regionale sau minoritare să poată prezenta cereri orale sau scrise și să primească răspunsuri în aceste limbi; **sau** să vegheze ca vorbitorii de limbi regionale sau minoritare să poată prezenta ca valabil un document întocmit în aceste limbi.*

Constatăm că, deși ele sunt prevăzute într-o **formulă alternativă,** rezultată din folosirea conjuncției *„sau",* statul român le-a îndeplinit într-un **mod cumulativ.**

O altă măsură pe care și-o asumă părțile este aceea de a *pune la dispoziție formulare și texte administrative de uz curent pentru populație în limbile regionale sau minoritare sau în versiuni bilingve.* O a treia măsură este aceea de a *permite autorităților administrative să întocmească documente într-o limbă regională sau minoritară.*

După cum am prezentat în secțiunea anterioară, și această măsură este realizată, prin comunicarea actelor, a răspunsurilor solicitate și în limba minorității, pe lângă limba română care este oficială în stat. Într-o a doua categorie intră măsurile prevăzute la pct. 2 al art. 10[2], care au fost încorporate în legislația românească, în prezent ele aflându-se, în Codul administrativ.

---

[1] Șt. Deaconu, *Protecția minorităților naționale în România,* în Analele Universității București, 2002-II, aprilie-iunie, p. 48.

[2] Este vorba despre: *folosirea limbilor regionale sau minoritare în cadrul administrației regionale sau locale; posibilitatea pentru vorbitorii de limbi regionale sau minoritare de a prezenta cereri orale sau scrise în aceste limbi; publicarea de către autoritățile regionale a textelor oficiale și în limbile regionale sau minoritare; folosirea de către autoritățile regionale a limbilor regionale sau minoritare în dezbaterile din Consiliile lor, fără a exclude, totuși, folosirea limbii oficiale a statului; folosirea sau adoptarea, dacă este*

O ultimă categorie de măsuri la care Părţile semnatare se angajează, *în funcţie de situaţia fiecărei limbi şi în măsura în care acest lucru este posibil* vizează **serviciile publice asigurate de către autorităţile administrative** şi includ următoarele: a) *să vegheze ca limbile regionale sau minoritare să fie folosite în cadrul serviciilor publice;* ***sau*** b) *să permită vorbitorilor de limbi regionale sau minoritare să formuleze cereri şi să primească răspunsuri în aceste limbi;* ***sau*** c) *să permită vorbitorilor de limbi regionale sau minoritare să formuleze cereri în aceste limbi.*

Toate aceste măsuri au fost îndeplinite **cumulativ, nu alternativ,** cum prevede textul, de statul român, şi sunt consacrate de prevederile legislaţiei româneşti. Modalităţile pe care Carta le propune Părţilor semnatare a fi avute în vedere pentru aplicarea măsurilor prezentate anterior, sunt următoarele: *traducerea sau interpretarea eventual solicitate; alegerea* ***şi, dacă este cazul,*** *formarea unui număr suficient de funcţionari şi alţi agenţi publici; satisfacerea, în măsura în care este posibil, a cererilor agenţilor publici care cunosc o limbă regională sau minoritară de a fi repartizaţi în zona în care această limbă este folosită.*

§ 11. Principii legale

Sunt enumerate în art. 75 C. adm., care adaugă principiilor prevăzute de art. 120 din Constituţie următoarele principii: **eligibilitatea autorităţilor administraţiei publice locale; consultarea cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit; cooperarea; responsabilitatea şi constrângerea bugetară.**

§ 12. Eligibilitatea

Acest principiu are o **dublă natură juridică, legală** dar şi **constituţională,** în acelaşi timp. Dimensiunea lui constituţională rezultă din formularea art. 121 alin. (1) conform căruia *autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile locale* ***alese*** *şi primarii* ***aleşi,*** *în condiţiile legii.* Caracterul de organ **ales** este prevăzut şi de art. 122 alin. (2) din Constituţie pentru **consiliul judeţean.** În doctrină se remarcă faptul că *„de-a lungul ultimilor 30 de ani de democraţie constituţională în România putem constata o fluctuaţie destul de mare a legislaţiei electorale"*[1]. Ca şi în cazul alegerilor generale, cei doi autori adaugă faptul că *„nici în privinţa legislaţiei privind alegerile locale, lucrurile nu stau diferit, ţinând cont de faptul că legislaţia electorală în această materie a fost modificată destul de des şi, în mod special, prin ordonanţe de urgenţă în ani electorali",* în ciuda faptului că art. 115 din Constituţie limitează accesul ordonanţelor de urgenţă la materia drepturilor electorale.

Eligibilitatea semnifică faptul că la baza constituirii autorităţilor administraţiei publice locale se află votul universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Într-un interesant studiu se arată că *„Unul din obiectivele centrale ale Revoluţiei din Decembrie 1989 a fost înlăturarea regimului totalitar şi instituirea unui sistem politic bazat pe voinţa liber exprimată a cetăţenilor"*[2].

---

cazul, alături de denumirea în limba oficială a formelor tradiţionale şi corecte ale toponimiei în limbile regionale sau minoritare.

[1] M. Enache, Şt. Deaconu, *Votul la români,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 69.

[2] M. Enache, Şt. Deaconu, *Sistemul electoral în România postcomunistă,* în RDP nr. 3/2018, p. 67.

Consacrarea expresă a principiului eligibilității o regăsim în Codul administrativ și în Legea nr. 115/2015, care reglementează modul în care se organizează și se desfășoară alegerile pentru aceste autorități și care în primul său articol dispune următoarele: *consiliile locale, consiliile județene precum și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.*

Statutul juridic al membrilor organelor deliberative și executive ale autonomiei locale inclusiv sub aspectul eligibilității, îl regăsim în actele normative anterior menționate și în prevederile titlului VI al Codului administrativ consacrate *mandatului de ales local.* Între acestea, ne vom opri atenția asupra celui de la art. 204 alin. (1) lit. j) C. adm. care consacră, pentru cazurile de încetare a mandatului de consilier local, județean sau de primar și președinte de consiliu județean și cazul în care aceștia își pierd calitatea de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale căruia aparțineau în momentul în care au fost aleși[1]. Această prevedere se regăsea și în vechea Lege nr. 393/2004. Ulterior a fost aprobată O.U.G. nr. 55/2014[2], în care s-a prevăzut că, prin derogare de la dispozițiile legale ale fostei Legi nr. 393/2004, în termenul de 45 de zile de la intrarea în vigoare a respectivei ordonanțe de urgență[3] *primarii și președinții de consiliu județean, precum și candidații care au fost declarați supleanți, își pot exprima în scris și o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleșii locali respectivi să își piardă calitatea dobândită în urma alegerilor.* Această ordonanță, criticată la nivelul opiniei publice, dar și al doctrinei de specialitate[4] a fost declarată neconstituțională în ședința din 17 decembrie 2014[5], Curtea admițând cu majoritate de voturi obiecția de neconstituționalitate a prevederilor Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 55/2014[6]. Între motivele invocate în decizia pronunțată se regăsește și cel preluat dintr-o altă decizie a Curții[7], conform căreia *„Legiuitorul a optat pentru o astfel de reglementare urmărind diminuarea migrației politice și a oportunismului politic, fenomene a căror existență a fost demonstrată în realitățile ultimilor ani. Schimbarea, pe parcursul mandatului, a apartenenței politice a primarului riscă să afecteze interesele comunității, pe de o parte, prin perturbările și instabilitatea pe care le poate genera în cadrul apartenenței administrației prin intermediul căreia își exercită prerogativele de putere cu care a fost investit prin lege și care, pot afecta eficacitatea acțiunilor întreprinse în îndeplinirea competențelor sale, iar, pe de altă parte, prin lipsa de certitudine în ce privește realizarea obiectivelor promovate în timpul campaniei electorale, în considerarea cărora alegătorii i-au dat votul".* În același sens s-a pronunțat și doctrina de specialitate, considerând că: *„prin acest act normativ Guvernul a intervenit într-un domeniu în care nu avea*

---

[1] Dispoziția a fost introdusă prin Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.

[2] Publicată în M. Of. nr. 646 din 2 septembrie 2014.

[3] O.U.G. a intrat în vigoare la data de 20 august 2014.

[4] A se vedea M.C. Apostolache, *Critici de neconstituționalitate asupra O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri în domeniul administrației publice locale,* volumul – *Constituția și societatea contemporană,* Ed. Universul Juridic, București, 2014, pp. 327-337. De același autor, v. *Ambiguități legislative privitoare la validarea mandatului Consilierilor locali și județeni,* în Curierul Judiciar nr. 12/2014, p. 698 și p. 700. Referitor la opinia Avocatului Poporului, în ceea ce privește O.U.G. nr. 55/2014 a se vedea I. Alexe, *Situația extraordinară... art. cit.,* pp. 132-133.

[5] Decizia nr. 761 din 14 decembrie 2014 publicată în M. Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015.

[6] C.D. Stoian, R. Stoian, T. Dascăl, *O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală– o îndepărtare de la scopul specific legiferării,* în RDP nr. 1/2015, p. 91.

[7] Decizia nr. 153 din 14 iunie 2013, publicată în M. Of. nr. 352 din 14 iunie 2013.

competenţa materială să intervină. Prin efectele sale, actul normativ a condus la schimbarea configuraţiei politice rezultate din alegeri, adică a modificat voinţa cetăţenilor exprimată prin vot în cadrul alegerilor locale, prin aceasta încălcându-se principiul potrivit căruia suveranitatea naţională aparţine poporului român"[1].

Dreptul de a alege este unul dintre drepturile fundamentale, cu caracter exclusiv politic, tradiţional recunoscându-se trei astfel de drepturi, *dreptul de a alege, dreptul de a fi ales şi dreptul de revocare*[2]. La nivel european se vorbeşte despre *„patrimoniul electoral european"*, ale cărui principii sunt *sufragiu universal, egal, liber exprimat, secret* şi *direct,* cât şi **periodicitatea alegerilor**[3]. Alegerea influenţează însăşi natura autorităţilor autonome, care nu este una statală, aşa cum este cea a ministerelor, a Guvernului sau a celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice. Natura juridică a consiliilor locale, judeţene şi a primarilor, este aceea de **autorităţi ale administraţiei publice locale,** care au misiunea **să realizeze autonomia locală în unităţile administrativ-teritoriale**, adică să **rezolve treburile publice din comune şi din oraşe.** De aceea, puterea acestor organe derivă din puterea alegătorilor, nu din cea a statului.

Prin Codul administrativ s-a realizat ceea ce ar putea fi interpretat ca o veritabilă *schimbare de paradigmă,* în sensul că s-a prevăzut că toate autorităţile administraţiei publice locale, deliberative şi executive, se aleg prin votul direct al cetăţenilor şi se **validează de către puterea judecătorească.**

§ 13. Consultarea cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit

Este reglementat prin art.75 alin. (1) lit. c) C. adm., la care se adaugă Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[4], cu modificările şi completările ulterioare.

Legea nu precizează ce anume se înţelege prin sintagma „probleme locale de interes deosebit", iar art. 14 din această lege prevede că *problemele supuse referendumului local* ***se stabilesc de consiliile locale sau judeţene,*** *după caz, la propunerea primarului, respectiv a preşedintelui Consiliului judeţean sau a unei treimi din numărul consilierilor locali sau judeţeni* (subl. ns. – V.V.)*"*.

Rezultă că **dreptul de a stabili sfera problemelor care fac obiectul unui referendum** popular sau al unei consultări, în general, aparţine **consiliilor locale** şi **judeţene.** În acest fel, legiuitorul a dorit **să dea substanţă autonomiei locale**[5]. Acest drept are însă, în opinia noastră, limitele lui. Nu se poate organiza referendum pentru a se decide autonomia teritorială a unei unităţi administrativ-teritoriale, cum se întâmplă, din păcate, în unele colectivităţi locale din România.

Consultarea cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit constituie o componentă indispensabilă pentru funcţionarea autonomiei locale şi reprezintă un element esenţial al democraţiei semi-directe, dat fiind faptul că ea oferă colectivităţilor

---

[1] M.C. Apostolache, *Critici..., art. cit.,* p. 336.

[2] Gh. Iancu, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român,* în RDP nr. 3/2008, p. 91.

[3] Liniile directoare adoptate de Comisia de la Veneţia în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare (Veneţia, 5-6 iulie 2002).

[4] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

[5] I. Nicola, *Drept administrativ*, *op. cit.,* p. 188.

locale posibilitatea de a interveni direct pentru a găsi soluțiile la problemele care apar în plan local[1].

O singură situație de referendum obligatoriu consacră legea organică, anume în cazul în care se intenționează modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale, care se poate realiza numai prin lege, în baza rezultatelor unui referendum local.

Art. 95 alin. (2) C. adm. prevede că *orice modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care privește înființarea, reînființarea sau reorganizarea acestora se poate efectua numai prin lege și* ***numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, în condițiile legii*** (subl. ns. – V.V.). În funcție de interesul problemei care face obiectul referendum-ului, acesta **se poate organiza** în **întreaga unitate administrativ-teritorială** sau numai în **anumite subdiviziuni ale acesteia.**

Distincția între referendumul obligatoriu și cel facultativ se operează în majoritatea statelor europene care sunt angajate în reforma administrației publice locale, cum ar fi Ungaria, Cehia, Polonia, Macedonia, Slovenia etc.[2].

Se cuvine să facem diferență între **referendum,** în accepțiunea clasică, care reprezintă modalitatea de consultare a întregului popor, chemat să hotărască prin referendum asupra unui proiect de lege de o importanță deosebită, sau a unei probleme de interes general, și **consultarea populară,** care reprezintă un element de orientare pentru hotărârile consiliului local sau consiliului județean, care nu are însă forță juridică obligatorie, consiliul local fiind cel care va hotărî până la urmă, în calitate de autoritate deliberativă, forma și conținutul acelei hotărâri[3].

Existența și exercițiul acestui principiu își află sorgintea în art. 2 alin. (1) din Constituție. Filozofia asocierii autonomiei locale cu posibilitatea consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes deosebit și a interdicției ca autonomia să afecteze dreptul locuitorilor de a fi consultați cu privire la problemele locale de interes deosebit este, în opinia noastră, o **modalitate de contrabalansare între democrația directă, participativă,** și **cea reprezentativă.** Referendumul este considerat a reprezenta, prin excelență, un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia votanții își exprimă opinia și adoptă o decizie, de regulă, cu caracter normativ, în mod direct[4]. El reprezintă, astfel, un important instrument de control democratic al cetățenilor, dar și un instrument de legătură a acestora cu autoritățile administrației publice locale, în perioada dintre alegeri, când se află la confluența dintre mai multe principii care guvernează organizarea și funcționarea administrației publice, respectiv autonomia locală, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice[5].

§ 14. Principiul cooperării

Este consacrat prin art. 75 alin. (1) lit. e) C. adm., care prezintă caracter de noutate față de legislația anterioară și pe care legiuitorul nu îl definește, după cum nu definește nici celelalte principii pe care le consacră același text.

---

[1] Ș. Deaconu, *La réforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne,* în coord. C. Călinoiu, *La science du droit, Realités et perspectives,* (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, București, 2004, p. 414.

[2] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 40.

[3] E. Popa, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 71.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 140.

[5] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în RDP nr. 2/2011, p. 71.

În jurisprudenţa instanţelor europene, el este evocat prin formula *principiul cooperării loiale* şi se regăseşte invocat şi în cea a instanţelor judecătoreşti şi a Curţii Constituţionale

Referire la *principiul cooperării* regăsim şi în art. 85 referitor la principiile care guvernează *raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale,* unul dintre acestea fiind cel al *cooperării.*

Cooperarea reprezintă regula conform căreia, în relaţiile dintre două sau mai multe părţi, acestea îşi aduc la cunoştinţă propriile necesităţi, identifică modalităţile în care se pot sprijini efectiv în realizarea lor şi acţionează în sensul mijloacelor astfel identificate, în spiritul legii şi cu bună-credinţă. Ea este o consecinţă a dependenţelor şi interdependenţelor care există în plan naţional, dar şi supranaţional, între instituţii[1]. Codul administrativ îl menţionează în art. 75 fără să-l definească, însă referiri la conţinutul lui regăsim în art. 85 alin. (1) care enumeră, printre principiile existente între autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe, municipii şi cele de la nivel judeţean, *principiul cooperării*, alături de cel al *legalităţii, solidarităţii, egalităţii de tratament şi responsabilităţii.*

§ 15. Principiul responsabilităţii

Este reglementat prin art. 75 alin. (1) lit. f) C. adm., coroborat cu art. 85 referitor la principiile care guvernează *raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale.* El reprezintă şi unul din principiile care sunt aplicabile exercitării funcţiei publice, potrivit art. 373 lit. g) C. adm., care face referire la *responsabilitate, în condiţiile legii.*

Responsabilitatea reprezintă asumarea, de către cei care înfăptuiesc administraţie publică, în general şi administraţie publică locală, în particular, a literei şi spiritului legii şi aplicarea acestora în activitatea desfăşurată din conştiinţă, din înţelegerea justeţei acestora, nu din frica de pedeapsă. Art. 76 lit. c) C. adm. defineşte principiul responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale ca exercitându-se *în raport cu competenţele ce le revin* şi arată că el *impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate şi a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică.*

§ 16. Principiul constrângerii bugetare

Este consacrat prin art. 75 alin. (1) lit. g) C. adm. şi constituie, ca şi cele anterioare, un element de noutate faţă de legislaţia anterioară, pe care legiuitorul îl enunţă doar, însă nu îl defineşte.

Potrivit lui se interzice utilizarea de către autorităţile administraţiei publice centrale a transferurilor speciale sau a subvenţiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale. Este un principiu care, astfel cum rezultă şi din semnificaţia lui, vizează cu precădere aspectele economico-financiare. Acest principiu vizează, cu precădere, dimensiunea financiară a autonomiei locale.

---

[1] A se vedea C.D. Stoian, D. Bucerzan, *Information System Security in the Context of Administrative Cooperation through Internal Market Information System in Romania*, Soft Computing Applications. SOFA 2016. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 634. Springer; *https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-62524-9_39.*

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, toate dispoziţiile referitoare la administraţia publică locală.

2.Identificaţi, în Codul administrativ, toate dispoziţiile referitoare la administraţia publică locală.

3. Analizaţi, comparativ, principiile consacrate de Constituţie cu cele consacrate de Codul administrativ, din punct de vedere al sferei şi conţinutului lor.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Autonomia locală are caracter administrativ şi financiar;

b) autonomia locală are caracter teritorial şi administrativ.

2. a) Principiul autonomiei locale are aplicabilitate la nivelul unităţii administrativ-teritoriale de bază;

b) principiul autonomiei locale are aplicabilitate la nivelul unităţii administrativ-teritoriale de bază şi al celei de nivel intermediar.

3. a) Condiţiile şi limitele de exercitare a autonomiei locale sunt stabilite prin lege organică;

b) condiţiile şi limitele de exercitare a autonomiei locale sunt stabilite prin acte ale Guvernului, în virtutea rolului său de conducere a întregii administraţii publice.

4. a) Autorităţile autonome locale au o competenţă teritorială locală şi o competenţă materială de specialitate;

b) autorităţile autonome locale au o competenţă teritorială şi materială generală.

5. a) Între administraţia publică centrală şi cea locală există raporturi de subordonare;

b) între administraţia publică centrală şi cea locală nu există raporturi de subordonare.

6. a) Între autorităţile centrale şi cele deconcentrate din unităţile administrativ-teritoriale se stabilesc raporturi de subordonare ierarhică;

b) între autorităţile centrale şi cele deconcentrate din unităţile administrativ-teritoriale se stabilesc raporturi de colaborare.

7. a) Deconcentrarea reprezintă o formă a centralizării;

b) deconcentrarea reprezintă o formă a autonomiei locale.

8. a) Autonomia locală reprezintă dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii;

b) autonomia locală reprezintă dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, o parte importantă din treburile publice, în condiţiile legii.

9. a) Principiul consultării cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale vizează problemele locale de interes deosebit;

b) principiul consultării cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale vizează orice probleme locale.

10. a) Posibilitatea folosirii limbii materne de către cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale vizează întreaga administraţie publică de la nivel local;

b) posibilitatea folosirii limbii materne de către cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale vizează raporturile cu autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate.

11. a) Posibilitatea folosirii limbii materne este recunoscută tuturor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale dintr-o unitate administrativ-teritorială;

b) posibilitatea folosirii limbii materne este recunoscută cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care au o pondere semnificativă în structura populaţiei unei unităţi administrativ-teritoriale.

CAPITOLUL XIII

CONSILIUL LOCAL ŞI PRIMARUL

§ 1. Sfera autorităţilor

Specific statului de drept, spre deosebire de cel totalitar, este că **administraţia publică** se divizează în **administraţie publică de stat** şi **administraţie publică locală.** Administraţia publică de stat, la rândul ei, în funcţie de nivelul la care se organizează, poate fi **centrală** (ministerele, alte autorităţi centrale subordonate sau autonome) sau **teritorială** (serviciile publice deconcentrate), pe când administraţia publică locală, în funcţie de acelaşi criteriu poate fi numai **teritorială** sau **locală**[1].

Potrivit art. 121 alin. (1), *„autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii".*

Prin această dispoziţie constituţională, consiliul local este calificat ca fiind **una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală** în comune şi oraşe. Ele reprezintă astfel o **autoritate a autonomiei locale cu caracter deliberativ.**

Consiliul local reprezintă *o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*[2].

Din interpretarea art. 121 din Constituţie rezultă, cum s-a remarcat în doctrină, **dubla natură juridică a comunei şi oraşului,** de **colectivitate locală** şi de **unitate administrativ-teritorială**[3].

Regăsim astfel, la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, din punct de vedere al **structurii,** un **organ colegial,** reprezentat de **consiliul local,** şi **un organ unipersonal,** reprezentat de **primar.** În acest fel, în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale din România se reflectă concepţia napoleoniană privind administraţia publică, potrivit căreia *a delibera este atributul mai multor persoane, pe când a executa este misiunea unei singure persoane.* Consiliul local are **caracter deliberativ,** el este *o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*[4]. Cea de-a doua autoritate a autonomiei locale este **primarul**, care este un **organ unipersonal** cu **rol executiv**.

Noţiunile le regăsim definite în art. 5 lit. m) şi n) C. adm., potrivit cărora, **autorităţile deliberative la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale** sunt *consiliile locale ale comunelor, ale oraşelor şi ale municipiilor, Consiliul General al Municipiului Bucureşti, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor şi consiliile judeţene* iar **autorităţile executive la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale** sunt

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* pp. 346-354.
[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 355
[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, p. 460.
[4] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 355.

primarii comunelor, ai oraşelor, ai municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului Bucureşti şi preşedintele consiliului judeţean.

§ 2. Drept comparat

Ca regulă, în statele membre ale Uniunii Europene regăsim **autorităţi deliberative,** care au **organ colegial** şi **organe executive,** cu **caracter unipersonal.**

În **Belgia,** stat federal din 1994, **comuna** este **unitatea administrativ teritorială de bază,** care are **personalitate juridică de drept public** şi competenţă materială generală în ceea ce priveşte soluţionarea problemelor de interes local. La nivelul comunei există **consiliul comunal, Colegiul** şi **Primarul.** Consiliul comunal este **organul deliberativ,** ales prin vot direct pentru un **mandat** de **6 ani,** iar **primarul** nu este ales, ci **numit** de **Rege,** pentru a conduce administraţia comunală şi a răspunde de executarea actelor normative adoptate la nivel superior. **Organul executiv** este **Colegiul,** format din primar şi adjuncţii săi.

Comuna din **Danemarca** este unitate administrativ-teritorială de bază şi are ca autorităţi administrative **consiliul comunal,** ca **organ deliberativ** ales în mod direct pentru un **mandat** de **4 ani** şi **primarul** care este ales de consiliul comunal, dintre membrii acestuia (vot indirect).

Unitatea administrativ-teritorială de bază în **Finlanda** este **comuna,** care dispune de competenţă materială generală care se exercită prin intermediul **consiliului comunal** şi **comitetului executiv.** Consiliul comunal este **organul deliberativ** ales prin **vot universal şi direct,** pentru un **mandat** de **4 ani.** El alege dintre membrii săi **comitetul executiv,** să pună în executare actele administrative pe care le adoptă şi celelalte acte juridice obligatorii. De remarcat, că în această ţară nu regăsim o instituţie echivalentă primarului din celelalte state[1].

Sistemul din **Franţa** este cel care a inspirat, de-a lungul vremii, pe cel românesc, La nivelul comunelor funcţionează două **organe reprezentative, Consiliul municipal** şi **Primarul. Consiliul municipal** este **organul deliberativ**, un veritabil „parlament al comunei", ales prin **vot universal** şi **direct** pentru un **mandat** de **6 ani.** Primarul nu este ales în mod direct, ca în România, ci **în mod indirect,** de către consiliul municipal, procedură care nu-i afectează statutul, el fiind o autoritate puternică, **reprezentantul statului în comună, şeful administraţiei comunale** şi **autoritatea executivă a comunei.** Ca şi în sistemul românesc, şi în Franţa primarul îndeplineşte **un dublu statut,** de reprezentant **al statului** la nivelul comunei şi de **reprezentant al colectivităţii teritoriale,** această din urmă calitate având preeminenţă asupra primei. În calitatea sa de **reprezentant al statului,** primarul are datoria de a publica şi de a executa, pe teritoriul comunei, legile şi celelalte acte normative, este ofiţer de stare civilă, gestionează aspectele care privesc campania electorală, poliţia, iar în calitatea de **reprezentant al colectivităţii locale** şi de şef al **administraţiei comunale,** pune în executare deciziile consiliului municipal, este ordonator de credite, încheie contracte şi reprezintă comuna în justiţie[2].

---

[1] L.C. Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 77.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 329.

În **Germania,** ca şi în alte state europene, termenul de **comună** evocă unitatea administrativ-teritorială de bază şi este utilizată atât în cazul marilor oraşe, cât şi al micilor colectivităţi rurale. Deşi în această ţară, organizată ca şi stat federal întâlnim mai multe modele de organizare a comunelor[1], predominant este cel în care regăsim **Consiliul comunal,** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de 4 ani, care exercită cele mai importante atribuţii şi **primarul,** ales de consiliul comunal, pentru un **mandat** de **5 ani,** care prezidează şedinţele consiliului şi reprezintă comuna în relaţiile cu terţii, având mai mult un statut formal, onorific (Germania de Nord). Regăsim şi modelul primarului puternic, în Germania de Sud. Aici primarul, ca şi consiliul comunal, se aleg prin **vot direct,** dar au mandate diferite, **primarul** are un **mandat** de **8 ani** iar **consiliul comunal** un **mandat** de **5 ani.**

În **Grecia** se identifică o anumită deosebire între oraşe şi comune din punct de vedere al autorităţilor administrative locale. La nivelul **oraşelor** regăsim ca **autoritate deliberativă** un **consiliu municipal,** ales prin **sufragiu direct** pentru un **mandat** de **4 ani,** iar ca **autoritate executivă** este **primarul,** ales prin vot direct, el fiind primul pe lista partidului care a câştigat majoritatea locurilor în consiliul municipal. Pentru **comune** autoritatea cu rol **deliberativ** este **consiliul comunal,** ales prin **vot direct** ca şi **consiliul municipal,** iar organul **executiv** este **preşedintele comunei,** ales de consiliul comunal dintre membrii săi.

În **Italia** la nivelul **comunelor** regăsim **Consiliul** şi **Primarul. Consiliul** este organul **deliberativ** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de **4 ani.** Primarul reprezintă **executivul** administraţiei publice locale ales tot prin **vot direct** pentru un **mandat** de **4 ani.** În afara celor două autorităţi reprezentative, la nivelul comunei mai există **Comitetul executiv**, care este numit şi condus de primar pentru realizarea obiectivelor stabilite de consiliu şi conducerea serviciilor publice administrative de interes comunal. O instituţie specifică acestei ţări este **giunta,** care, la **comună,** se compune din primar, care e şi preşedintele ei, şi dintr-un număr de asesori, care variază între 4 şi 16, în funcţie de numărul de locuitori ai comunei. La nivelul provinciilor regăsim un consiliu care, ca şi cel comunal, este ales în condiţiile legii electorale. Instituţia **giuntei** există şi la provincie, şi e compusă din preşedinte şi un număr de asesori, care nu poate depăşi o cincime din numărul consilierilor care compun consiliul provincial. **Primarul**, ca şi **preşedintele consiliului provinciei,** sunt **aleşi în mod indirect**, **de către giunta comunală** şi, respectiv, **cea a provinciei.** Atribuţiile primarului vizează ambele calităţi ale acestuia, de reprezentant al Guvernului şi de agent executiv. O altă particularitate a sistemului italian este posibilitatea încetării funcţiei de primar sau de preşedinte al consiliului provinciei prin adoptarea unei **moţiuni de cenzură,** care este o **măsură de neîncredere „constructivă",** în sensul că adoptarea ei duce nu numai la încetarea funcţiei celor pe care îi vizează, dar şi la numirea altor persoane în funcţiile rămase vacante[2].

Luxemburgul are ca şi unitate administrativ-teritorială de bază **comuna** (există un număr de 117 comune) la nivelul căreia se constituie: **consiliul comunal,** for **deliberativ** format din consilieri aleşi prin **vot direct** pentru un **mandat** de **6 ani, primarul** care este **numit** de şeful statului (Marele Duce) şi **colegiul primarului** şi **adjuncţilor săi,** care este **executivul comunei.**

---

[1] Pentru dezvoltări, L.C. Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 96.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 339.

În **Olanda** întâlnim un singur nivel intermediar, reprezentat de cele 12 provincii, şi **comuna,** ale cărei organe administrative sunt similare celor existente în Luxemburg, respectiv: **Consiliul comunal,** organ **deliberativ** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de 4 ani; **Colegiul primarilor şi adjuncţilor săi,** care este autoritatea **executivă** şi **primarul** care este **numit de Guvern** pentru un **mandat** de **6 ani.**

În **Portugalia** există la nivelul comunelor două **autorităţi publice autonome** şi anume: **Adunarea municipală,** care este organul deliberativ format prin membri aleşi prin **vot direct** pentru un **mandat** de **4 ani** şi **Consiliul municipal,** care reprezintă **autoritatea executivă a autonomiei locale.**

Comuna este colectivitatea locală de bază şi în **Suedia.** Istoria comună a Suediei cu Finlanda (în secolele XII-XIX cele două ţări au format un singur stat) face ca între sistemele administrative ale celor două ţări să existe puternice asemănări. La nivelul comunei regăsim o autoritate **deliberativă,** reprezentată de **consiliul comunal** ales prin vot **direct** pentru un **mandat** de **4 ani** şi o autoritate **executivă,** reprezentată de **comitetul executiv,** care este ales de Consiliu dintre membrii săi şi este condus de liderul partidului care deţine majoritatea în consiliu.

§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorităţi ale administraţiei publice

Între autorităţile administraţiei publice situate la nivelul local, judeţean şi central se stabilesc anumite raporturi, prin intermediul cărora sistemul în ansamblul său se reglează, se articulează, pentru a răspunde exigenţelor impuse de democraţia constituţională într-un stat naţional unitar cum este România[1].

Art. 85 alin. (1) C. adm. prevede că raporturile dintre administraţia publică judeţeană şi cea locală se bazează pe următoarele principii: principiul autonomiei; principiul legalităţii; principiul cooperării şi solidarităţii, al egalităţii de tratament şi responsabilităţii, iar **între administraţia publică locală şi cea judeţeană nu există raporturi de subordonare. În relaţiile dintre acestea există relaţii de colaborare.**

Raporturi de subordonare nu există nici între consiliul judeţean şi prefect, consiliul local şi prefect, consiliul judeţean şi local şi Guvern. Faptul că Guvernul, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituţie *exercită conducerea generală a administraţiei publice,* nu poate fi interpretat în sensul că el subordonează întreaga administraţie publică. Există autorităţi publice care nu se află în raporturi de subordonare faţă de Guvern, între care cele autonome, centrale şi locale.

§ 4. Consiliul local. Statutul constituţional şi legal. Componenţa

Statutul constituţional şi legal.

Prin art. 121 alin. (1) din Constituţie, consiliul local este calificat ca fiind una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe. El reprezintă astfel **o autoritate a autonomiei locale cu caracter deliberativ.** În afara termenului de consiliu local, legea fundamentală mai foloseşte şi conceptul de **consiliu comunal** şi **consiliu orăşenesc**, prin art. 122 alin. (1), care consacră rolul consiliului judeţean de a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti. Statutul consiliilor

[1] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 568.

locale (comunale, orășenești și municipale) este acela de autorități administrative autonome cu caracter reprezentativ[1].

Componența

Consiliile locale sunt formate din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Prefectul este cel care stabilește, prin ordin, numărul consilierilor, potrivit art. 112 C. adm. Acest număr variază, în funcție de numărul locuitorilor, între 9 consilieri pentru localitățile care au până la 1.500 de locuitori și 31 de consilieri pentru localitățile care au peste 400.000 de locuitori. Face excepție Consiliul General al Municipiului București, care are un număr de 55 consilieri.

Alegerile se desfășoară potrivit Legii nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale.[2].

§ 5. Constituirea

Procedura de constituire, este reglementată prin art. 114-119 C. adm. După cum se remarcă în literatura de specialitate[3], scopul instituirii de norme procedurale este acela de a se asigura constituirea cu celeritate a consiliilor locale, pentru ca aleșii locali să aibă îndrituirea de a se ocupa de administrarea treburilor publice, astfel încât interesele comunității locale să nu aibă de suferit[4].

O **primă etapă** este reprezentată de **validarea mandatelor de consilier local,** care, potrivit art. 114 din Cod se realizează *în cel mult 25 de zile de la data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii.* În vederea realizării validării, consilierii locali declarați aleși au obligația transmiterii către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, în cel mult 15 zile de la data desfășurării alegerilor, pentru care li se eliberează o confirmare de primire, care este un **termen de decădere.**

Secretarul general transmite judecătoriei documentele care i-au fost puse la dispoziție înăuntrul acestui termen, precum și o adresă prin care propune validarea consilierilor care au depus documentele prevăzute la alin. (2) sau, după caz, invalidarea consilierilor care nu au depus aceste documente.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale are la dispoziție un termen de **2 zile** de la împlinirea termenului de decădere de 15 zile, în interiorul căruia are obligația de a transmite judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri documentele doveditoare pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (2) lit. a)-e) ale art. 114 C. adm.

Încheierea judecătoriei privind validarea sau, după caz, invalidarea mandatelor consilierilor locali trebuie să cuprindă numele consilierilor locali ale căror mandate au fost validate.

---

[1] E. Popa, *Drept administrativ, op. cit.,* 2000, p. 41.

[2] Publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

[3] A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Unele observații și propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale,* în Dreptul nr. 1/2011, p. 176.

[4] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 562/2009, publicată în M. Of. nr. 357 din 27 mai 2009.

Ea se **comunică de îndată prefectului şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.**

În prima zi lucrătoare ulterioară comunicării încheierii, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale informează consilierii locali declaraţi aleşi cu privire la validarea mandatelor lor, supleanţii acestora cu privire la invalidarea mandatelor consilierilor locali declaraţi aleşi şi partidele politice sau organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale.

Codul administrativ prevede, ca şi vechea lege, căile de atac pentru consilierii nemulţumiţi sau alte persoane interesate. Astfel, în termen de 3 zile de la comunicare, cei interesaţi pot formula **apel** împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a mandatelor. Apelul se soluţionează de tribunalul în a cărui circumscripţie se află judecătoria care a pronunţat încheierea.

Termenul de soluţionare este de 5 zile de la depunerea apelului, în procedură necontencioasă, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii, hotărârea fiind definitivă. Hotărârea se comunică de îndată prefectului, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi consilierului local declarat ales.

Procedura de soluţionare se caracterizează prin celeritatea judecăţii: pronunţarea încheierii judecătoriei, respectiv pronunţarea hotărârii tribunalului, se poate amâna, **o singură dată**, cel mult 24 de ore, iar termenul pentru motivarea încheierii, respectiv a hotărârii este de cel mult **48 de ore de la pronunţare.**

Cea de-a **doua etapă** este **convocarea, de către prefect, a consilierilor aleşi în ceremonia de constituire a consiliului local,** în termen de cel mult 5 de zile de la data comunicării încheierii judecătoriei ori a comunicării hotărârii tribunalului.

Prefectul comunică secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale data şi ora stabilite pentru această ceremonie, care, la rândul său, o transmite consilierilor ale căror mandate au fost validate.

Şedinţa pentru ceremonia de constituire este condusă, după regulile prevăzute de vechea lege pentru şedinţa de constituire, respectiv de cel mai în vârstă dintre consilierii validaţi, ajutat de doi dintre cei mai tineri dintre ei.

Consilierii al căror mandat a fost validat, **depun jurământul,** aceasta fiind a treia etapă în procedura de constituire. Conţinutul jurământului este cel prevăzut de art. 117 alin. (1) C. adm.

În cazul în care numărul consilierilor care au depus jurământul este mai mic decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local, prefectul convoacă a doua ceremonie de constituire a consiliului local, în termen de 20 de zile de la data primei. În cadrul acesteia, depun jurământul consilierii validaţi care au absentat la prima şedinţă, precum şi supleanţii ale căror mandate au fost validate potrivit procedurii instituită prin art. 119, precum şi consilierii ale căror mandate au fost validate, dar nu au fost convocaţi la prima ceremonie de constituire.

Şi anterior Codului s-a introdus validarea mandatului consilierului local/judeţean de către instanţa de judecată, însă Curtea Constituţională a declarat legea neconstituţională prin Decizia nr. 384 din 31 mai 2018[1].

[1] Publicată în M. Of. nr. 702 din 13 august 2018.

§ 6. Statutul consilierului local

Conform art. 4 din Legea nr. 115/2015, pentru a putea fi ales în funcţia de consilier sau de primar, se impun următoarele condiţii: împlinirea vârstei de 23 de ani inclusiv până în ziua alegerilor; persoanelor respective să nu le fie interzisă asocierea în partide politice; persoanele care candidează să aibă cetăţenia română şi domiciliul în România, potrivit art. 16 alin. (3) din Constituţie; persoanele respective să aibă domiciliul în unităţile administrativ-teritoriale în care urmează să fie alese. Pentru candidaţii independenţi se impune şi condiţia listei de susţinători.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a statuat prin Decizia nr. 188/7 aprilie 2016[1] că *funcţionarii publici şi aleşii locali au statut juridic diferit, fiind justificată instituirea unor reguli juridice distincte în privinţa celor două categorii*[2]. Diferenţa considerabilă constă în faptul că alesul local dobândeşte statutul prin voinţa electoratului, în vreme ce funcţionarul public este numit în funcţie în baza unui act de putere publică.

În ceea ce-i priveşte pe *cetăţenii europeni,* aceştia *pot fi aleşi fără a fi cetăţeni români, fără a avea domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care candidează şi fără a avea condiţia obligatorie a cunoaşterii limbii române*[3].

Legat de statutul consilierilor locali, în doctrină[4] s-au semnalat unele insuficienţe ale modului de reglementare a accesului consilierilor la informaţii necesare pentru exercitarea mandatului lor, reglementat de art. 218 şi 226 C. adm. În virtutea acestor texte, consilierii pot cere informaţii de la executivul local, cât şi de la alte autorităţi publice sau private. Aceste norme nu sunt aplicate în practică în spiritul celor arătate de legiuitor, atât din cauza modului deficitar în care sunt redactate, cât şi din rea-voinţă. Autorul exemplifică prin faptul că în trecut devenise o practică să nu se pună în executare hotărârile consiliului local, pentru că *nu exista sancţiune,* de aceea propune o completare a cadrului legal, putându-se avea în vedere şi instituirea unor sancţiuni pentru necomunicarea informaţiilor solicitate de consilierii locali sau judeţeni.

Incompatibilităţile, aleşilor locali sunt reglementat de Secţiunea a IV-a, Capitolul III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003.

Incompatibilităţile, ca şi conflictele de interese, *„ învederând starea de coliziune a interesului public cu cel personal al alesului local, prezintă o importanţă deosebită prin prisma consecinţelor juridice produse în persoana celui vinovat (...), cât şi în privinţa situaţiilor, activităţilor (actelor) rezultate dintr-o asemenea împrejurare*[5].

Funcţia de consilier este incompatibilă cu: funcţia de primar sau viceprimar; funcţia de prefect şi subprefect; calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu de specialitate al consiliului judeţean ori al prefecturii din judeţul respectiv; funcţia de preşedinte,

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 427/7 iunie 2016.

[2] M. Enache, V. Vedinaș, *Considerații asupra materiei funcționarilor publici - examen legal și al jurisprudenței Curții Constituționale,* în RDP nr. 3/2022, p. 84.

[3] Cristian Bitea, *Codul administrativ și conceptul de colectivitate locală. O abordare pracademică* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității, op. cit., 2020,* p. 120.

[4] M.C. Apostolache, *Regimul juridic al accesul la informații al consilierilor locali,* în RDP nr. 3/2022, pp. 129-130.

[5] I. Santai, *Unele considerații derivând din regimul juridic al incompatibilităților și conflictului de interese reglementate în Codul administrativ al României,* în RDP nr. 3/2018, p. 106.

vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru în consiliul de administraţie sau cenzor la regiile autonome şi societăţile comerciale de interes local înfiinţate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului judeţean respectiv sau la regiile autonome şi societăţile comerciale de interes naţional care îşi au sediul sau care deţin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate comercială de interes naţional care îşi are sediul sau care deţine filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; funcţia de reprezentant al statului la o societate comercială care îşi are sediul ori deţine filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; calitatea de senator sau deputat; funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat şi funcţiile asimilate acestora.

Problema incompatibilităţilor este strâns legată de cea a integrităţii în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, ca şi dimensiune a combaterii flagelului corupţiei. Dintr-un interesant studiu aflăm că, din punct de vedere al indicelui de percepţie a corupţiei al Transparency International, România a primit un scor de 44 din 100 şi se situează pe locul 19 în Uniunea Europeană şi pe locul 70 la nivel mondial[1].

Mandatul consiliului local, care este de **patru ani** şi se exercită de la data constituirii, până la data constituirii consiliului nou ales (art. 128 C. adm.). El poate fi prelungit doar prin lege organică şi numai pe timp de război sau catastrofă ori alte situaţii expres prevăzute de lege. Codul administrativ consacră instituţia **suspendării de drept a mandatului de consilier local,** care intervine în situaţia în care consilierul a fost arestat preventiv.

Această situaţie se constată prin ordin al prefectului, urmare a sesizării făcută către acesta, de către instanţa de judecată. Suspendarea are caracter vremelnic, în sensul că măsura durează până la soluţionarea definitivă a cauzei care a atras suspendarea. În cazul în care a fost găsit nevinovat, consilierul are dreptul la despăgubiri, potrivit legii. În exercitarea funcţiei, consilierii sunt în serviciul colectivităţii locale.

Cazurile de **încetare a mandatului de consilier local/judeţean** sunt reglementate prin art. 204 C. adm. Potrivit alin. (1), *„calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier judeţean încetează la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales"*. Prin alin. (2) se prevăd cazurile în care calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier judeţean încetează de drept înainte de expirarea duratei normale a mandatului, respectiv:" *a) demisie; b) constatarea şi sancţionarea, în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare, a unei stări de incompatibilitate; c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia; d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 şedinţe ordinare şi/sau extraordinare consecutive ale consiliului, desfăşurate pe durata a trei luni calendaristice; e) lipsa nemotivată de la 3 întruniri ale consiliului, convocate pe durata a 3 luni calendaristice, care determină imposibilitatea desfăşurării, în condiţiile legii, a şedinţelor ordinare şi/sau extraordinare; f) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege; g) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de*

[1] D. Mituțoiu, *Evoluția conceptului de integritate reflectată în raportul Comisiei Europene,* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității,* ed. Wolters Kluwer, București, 2020, p. 203.

libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei; h) punerea sub interdicție judecătorească; i) pierderea drepturilor electorale; j) pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales; k) condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată și de modalitatea de individualizare a executării acesteia; l) deces".

Prin **Decizia nr. 45 din 12 iunie 2017**[1] *referitoare la* ***interpretarea art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali***, pronunțată în dosarul nr. 863/1/2017, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile**, formulată de Tribunalul Ialomița – Secția civilă, în Dosarul nr. 2446/98/2016 și, în consecință, a stabilit că *„dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că în situația pierderii de către consilierul local sau județean a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărui/cărei listă a fost ales, prefectului îi este recunoscută competența exclusivă de a constata, prin ordin, încetarea mandatului alesului local, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, la sesizarea partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărui/cărei listă a fost ales consilierul în cauză".*

În alți termeni, ordinul prefectului nu face el însuși să înceteze mandatul, ci să constate intervenția acestei situații.

Un alt caz de încetare asupra căreia s-a pronunțat Înalta Curte este cel prevăzut la alin. (2) lit. k) a art. 204, care anterior se regăsea în art. 15 lit. alin. (2) lit. e) din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali.

Prin **Decizia nr. 18 din 8 iunie 2015**[2] *referitoare la dispozițiile art. 15 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, care sunt aplicabile în cazul condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, cu aplicarea art. 81-82, respectiv cu executarea în alte condiții decât cele prevăzute de art. 57 alin. (1) din Legea nr. 15/1968 privind Codul penal al României, republicată, cu modificările și completările ulterioare,* pronunțată în dosarul nr. 1063/1/2015, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis sesizarea formulată de Tribunalul Caraș-Severin - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal**, prin Încheierea din 27 februarie 2015, pronunțată în Dosarul nr. 3786/115/2014, și, în consecință, a stabilit că *„dispozițiile art. 15 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile în cazul condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, cu aplicarea art. 81-82, respectiv cu executarea în alte condiții decât cele prevăzute de art. 57 alin. (1) din Legea nr. 15/1968 privind Codul penal al României, republicată, cu modificările și completările ulterioare".*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 565 din 17 iulie 2017.

[2] Publicată în M. Of. nr. 469 din 29 iunie 2015.

§ 7. Atribuţiile consiliului local

Art. 129 alin. (1) C. adm. stabileşte, în virtutea principiului subsidiarităţii[1], norma de principiu potrivit căreia consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date prin lege în competenţa altor autorităţi ale administraţiei publice centrale sau locale.

Consiliul local dispune de **competenţă materială generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales şi funcţionează** şi de **competenţă locală,** limitată la unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Alin. (2) stabileşte mai multe categorii de atribuţii pentru consiliul local. Anterior aceste atribuţii erau numai enumerate, nu şi clasificate, ceea ce a determinat doctrina să opereze ea mai multe clasificări[2].

Prin art. 129 alin. (2)-(10) C. adm. se consacră următoarele categorii de atribuţii, în interiorul cărora sunt enumerate atribuţiile concrete pe care le exercită consiliul local:

a) **atribuţii privind unitatea administrativ-teritorială, organizarea proprie, precum şi organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor publice de interes local şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes local.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul local aprobă statutul localităţii şi regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local; alege viceprimarul; aprobă, la propunerea primarului, înfiinţarea, organizarea şi statul de funcţii al aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes local; reorganizarea şi statul de funcţii ale regiilor autonome de interes local, precum şi înfiinţarea, reorganizarea sau desfiinţarea de societăţi de interes local şi statul de funcţii al acestora; exercită în numele localităţii, drepturile şi obligaţiile corespunzătoare participaţiilor deţinute la societăţi comerciale sau regii autonome; hotărăşte înfiinţarea sau reorganizarea de instituţii, servicii publice, societăţi şi regii autonome, în condiţiile legii;

b) **atribuţii privind dezvoltarea economico-socială şi de mediu a comunei, oraşului sau municipiului.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul local aprobă, la propunerea primarului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare, bugetul local, contractarea sau garantarea de împrumuturi; stabileşte impozitele şi taxele locale[3]. Totodată, consiliul local aprobă documentaţia pentru lucrările de investiţii de interes local, strategiile de dezvoltare economico-socială, asigură un mediu favorabil înfiinţării şi/sau dezvoltării afacerilor, inclusiv prin valorificarea patrimoniului existent, precum şi prin realizarea de noi investiţii; asigură realizarea lucrărilor şi ia măsurile necesare implementării şi conformării cu prevederile angajamentelor asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene în domeniul protecţiei mediului şi gospodăririi apelor;

c) **atribuţii privind administrarea domeniului public şi privat al comunei, oraşului sau municipiului.** În acest sens, consiliul local hotărăşte cu privire la modalităţile de punere în valoare a bunurilor proprietate publică sau privată a unităţii administrativ-teritoriale, inclusiv vânzarea bunurilor private; avizează sau aprobă documentaţiile de

---

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 178.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. I, pp. 500-501; R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 171.

[3] Pentru dezvoltări asupra reglementării acestei materii, v. I. Nicola, *Consideraţii cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele şi taxele locale şi a legislaţiei complementare,* în RDP nr. 1/2003, pp. 79-87.

amenajare a teritoriului şi de urbanism şi atribuie denumiri de străzi, pieţe, obiective de interes local;

d) **atribuţii privind gestionarea serviciilor furnizate către cetăţeni,** prin care consiliul local asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice din domeniul educaţiei sociale, sănătate, cultură, sport, tineret, ordine publică, situaţii de urgenţă, protecţia mediului, a monumentelor istorice, evidenţa persoanelor, căi de comunicaţie, canalizare şi alte servicii prevăzute de lege;

e) **atribuţii privind cooperarea interinstituţională pe plan intern şi extern.** În exercitarea acestei atribuţii, în principal consiliul local hotărăşte cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local; înfrăţirea, cooperarea şi asocierea cu alte unităţi administrativ-teritoriale din ţară sau străinătate.

În jurisprudenţă s-a pus problema competenţei consiliilor locale într-o problemă de interes, anume ridicarea vehiculelor parcate neregulamentar. Prin **Decizia nr. 9 din 25 mai 2015**[1] referitoare la O.U.G. nr. 195/2002 *privind circulaţia pe drumurile publice, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, raportate la dispoziţiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) şi alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, art. 21 lit. b) şi art. 24 lit. d) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, procedura de aplicare a măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staţionate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, prevăzută de art. 64 şi art. 97 alin. (1) lit. d) şi alin. (6) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002,* pronunţată în dosarul nr. 3/2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii **a admis recursul în interesul legii** formulat de Avocatul Poporului şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 128 alin. (1) lit. d), art. 134 alin. (2) şi art. 135 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, raportate la dispoziţiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) şi alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, art. 21 lit. b) şi art. 24 lit. d) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, procedura de aplicare a măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staţionate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, prevăzută de art. 64 şi art. 97 alin. (1) lit. d) şi alin. (6) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002, nu poate fi reglementată prin hotărâri ale consiliilor locale".*

§ 8. Funcţionarea consiliului local

Forma de lucru este **şedinţa. Şedinţele ordinare** au caracter lunar, la cererea primarului, iar în afară lor se pot organiza **şedinţele extraordinare**, care pot avea loc ori de câte ori este necesar, la **cererea primarului**, a unei **treimi din numărul membrilor consiliului** sau **la cererea primarului, în condiţiile art. 133 alin. (2) C. adm.,** în situaţii de urgenţă.

[1] Publicată în M. Of. nr. 526 din 15 iulie 2015.

Pentru a fi legal constituite, legea impune prezenţa majorităţii consilierilor în funcţie (art. 137 C. adm.). Şedinţele sunt conduse de un preşedinte de şedinţă, ales pentru o perioadă de 3 luni, cu votul majorităţii simple, astfel cum este aceasta definită de art. 5 lit. e) C. adm., respectiv primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenţi la o şedinţă a organului colegial, cu condiţia îndeplinirii cvorumului. El conduce şedinţele consiliului şi semnează hotărârile.

Subliniem că **prezenţa consilierilor la şedinţă este obligatorie**. Cazurile în care se consideră că absenţa consilierilor este motivată sunt prevăzute la art. 137 alin. (2) din Cod, fiind vorba despre existenţa:

a) unei boli care a necesitat spitalizarea sau a unei stări de sănătate pentru care s-a eliberat certificat de concediu medical;

b) unei deplasări în străinătate;

c) unor evenimente de forţă majoră;

d) în cazul decesului soţiei/soţului consilierului local sau al unei rude de până la gradul al II-lea a consilierului local ales ori al soţiei/soţului acestuia, inclusiv;

e) alte situaţii prevăzute în regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Constatăm o diferenţă faţă de reglementarea anterioară, care constă în **legalitatea cazurile de absenţă motivată, Codul enumerând, fără a epuiza, aceste situaţii,** în sensul că permite ca prin regulamentul intern să poată fi adăugate şi alte cazuri.

În cazul în care un consilier absentează nemotivat de două ori consecutiv, este sancţionat în condiţiile art. 233 C. adm., care prevede *sancţiunile disciplinare aplicabile consilierilor locali*.

Legea consacră caracterul public al şedinţelor consiliului local, care este dat, conform art. 138 alin. (2), de următoarele aspecte:

a) accesul celor interesaţi, în condiţiile legii, la procesele-verbale ale şedinţelor consiliului local;

b) accesul celor interesaţi, în condiţiile legii, la proiectele de hotărâri, la hotărârile consiliului local, precum şi la instrumentele de prezentare şi de motivare a acestora;

c) posibilitatea cetăţenilor cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea/subunitatea administrativ-teritorială respectivă de a asista la şedinţele consiliului local şi/sau de a le urmări pe internet, în condiţiile regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Ne menţinem opinia exprimată într-o lucrare anterioară a noastră[1], în sensul că *publicitatea şedinţelor ar trebuie să reprezinte regula,* iar regula nu are nevoie de definiţii, de explicaţii. De aceea, am propus eliminarea, prin legea de aprobare a ordonanţei, a situaţiilor enumerate în Cod prin raportare la publicitatea şedinţelor.

Lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română, care este limba oficială în stat, conform art. 13 din Constituţie. În consiliile locale în care consilierii locali aparţinând unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin 20% din numărul total, la şedinţele consiliului local se poate folosi şi limba minorităţii naţionale respective. În aceste cazuri se asigură, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele şedinţelor de consiliu local se întocmesc şi se aduc la cunoştinţă publică în limba română[2].

---

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 177.

[2] Aceste reguli sunt consacrate de art. 138 alin. (3) din Codul administrativ.

Practica funcţionării organelor colegiale evidenţiază, astfel utilizarea a două modalităţi de vot: **votul deschis**, este cel care permite identificarea votantului (în acest caz, libertatea acestuia este îngrădită de posibilitatea de a suporta diverse consecinţe, ca urmare a voinţei exprimate) şi se exprimă prin *ridicarea mâinii, apel nominal, efectuat de preşedintele de şedinţă sau electronic;* **votul secret**, cel care asigură anonimatul votantului, astfel încât libertatea de voinţă a votantului este respectată[1]. Consiliul local stabileşte când se recurge la acest tip de vot, însă *hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane se adoptă întotdeauna prin vot secret, cu excepţiile prevăzute de lege.*

Lucrările fiecărei şedinţe sunt consemnate într-un proces-verbal, semnat de consilierul care conduce şedinţa şi de secretarul unităţii administrativ-teritoriale. Aceştia *îşi asumă prin semnătură, responsabilitatea veridicităţii celor consemnate* [art. 138 alin. (14) C. adm.].

§ 9. Actele consiliului local

Consiliul local adoptă, potrivit art. 139 C. adm., hotărâri**, care se comunică în mod obligatoriu primarului localităţii şi prefectului judeţului.** Hotărârile se adoptă cu votul **majorităţii absolute** sau **simple** a membrilor prezenţi**.** Codul prevede şi o **majoritate calificată** de două treimi din numărul consilierilor în funcţie, cu care se adoptă *hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile.* Majoritatea calificată, conform art. 5 lit. dd) din Cod reprezintă primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracţiei/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condiţiile legii.

Prin art. 5 lit. cc) se defineşte **majoritatea absolută,** care reprezintă *primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcţie ai organului colegial.*

Cu **votul majorităţii absolute a consilierilor locali** în funcţie, astfel cum este aceasta definită la lit. cc) a art. 5 din Cod, se adoptă acele hotărâri care privesc bugetul local, contractarea de împrumuturi, impozite şi taxe locale, participarea la programe de dezvoltare judeţeană, regională, zonală sau transfrontalieră, organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor şi amenajarea teritoriului, asocierea sau cooperarea cu alte autorităţi publice, cu persoane juridice române sau străine, hotărârile privind administrarea patrimoniului[2], hotărârile privind exercitarea atribuţiilor prevăzute de art. 92 C. adm.[3], precum şi alte hotărâri necesare bunei funcţionări a consiliului local[4].

Hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de şedinţă, se contrasemnează de secretarul general. În situaţia în care preşedintele de şedinţa lipseşte sau refuză

---

[1] L.C. Kund, *Aspecte teoretice şi practice privind secretul votului, în cazul adoptării hotărârilor referitoare la persoane, de către consiliile locale şi judeţene,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 266-274.

[2] Hotărârile privind patrimoniul, în vechea lege, se adoptau cu majoritatea calificată.

[3] În accepţiunea Codului administrativ în corelare cu Legea nr. 95/2006 a sănătăţii (r), în categoria organismelor prestatoare de servicii publice în unităţile administrativ-teritoriale sunt incluse şi unităţile sanitare publice. Pentru dezvoltarea subiectului a se vedea Camelia Daciana Stoian, *Drepturile pacienţilor, reflectate neadecvat în bugetul autorităţilor locale?*, în RDP nr. 3/2014, p. 121;

[4] Acestea pot fi stabilite prin legi speciale sau prin regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local.

în scris să semneze o anumită hotărâre, aceasta va fi semnată de cel puţin 2 consilieri locali dintre cei care au participat la şedinţă. Secretarul general are aptitudinea legală de a nu contrasemna hotărârea, atunci când apreciază că aceasta este ilegală [art. 140 alin. (3) C. adm.]. El este obligat să-şi prezinte motivat opinia sa în următoarea şedinţă a consiliului local, care urmează a fi consemnată în procesul-verbal al şedinţei. Secretarului general îi revine şi misiunea să comunice în scris hotărârile şi prefectului, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii, când este vorba despre dispoziţii ale primarului[1]. **Hotărârile consiliului local** sunt **acte administrative**, care pot avea **caracter normativ, care intră în vigoare la data aducerii la cunoştinţă,** sau **individual**[2] şi intră în vigoare la **data comunicării.**

În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20 % din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţă publică şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, şi în limba maternă a acestora.

§ 10. Răspunderea consilierilor

Potrivit art. 231 C. adm., aleşii locali răspund, după caz, **administrativ, civil sau penal**, pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuţiilor ce le revin. Acestora se adaugă, în opinia noastră, **răspunderea patrimonială**, de vreme ce atât Constituţia, cât şi legea-cadru a contenciosului administrativ o prevăd[3].

Din coroborarea dispoziţiilor legale şi raportarea lor la Constituţie, se pot identifica următoarele forme ale răspunderii consilierilor[4]:

a) o **răspundere administrativ disciplinară,** care se poate concretiza în următoarele sancţiuni, prevăzute de art. 233 C. adm.: avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, eliminarea din sala de şedinţă, excluderea temporară de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate, diminuarea indemnizaţiei de şedinţă lunare cu 10% pentru o perioadă de maxim 6 luni şi retragerea indemnizaţiei de şedinţă lunare pentru una sau două luni. Primele patru sancţiuni se aplică de către **preşedintele de şedinţă,** iar ultimele trei de către **consiliul local**, sau după caz, cel **judeţean,** prin **hotărâre**.

Acestor sancţiuni disciplinare se adaugă suspendarea mandatului de consilier local şi de consilier judeţean**, prevăzută de art. 203 alin. (1) din Cod,** în următoarele situaţii: a fost dispusă măsura arestării preventive; a fost dispusă măsura arestului la domiciliu; a fost însărcinat de către consiliul din care face parte, de către Guvern sau de către Parlament cu exercitarea unei misiuni în ţară sau în străinătate.

Prin alin. (2) se prevede că măsurile dispuse în primele două situaţii, în condiţiile Legii nr. 135/2010, cu modificările şi completările ulterioare, **se comunică de îndată de către**

---

[1] Potrivit art. 197 C. adm.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 176.

[3] Pentru dezvoltarea temei a se vedea Camelia Daciana Stoian –„Realitatea imposibilității aplicării sancțiunilor disciplinare stabilite pentru consilierii locali și județeni" - Academic Journal of Law and Governance – Cea de-a XIII-a conferință anuală a Centrului de Drept Public și Științe Administrative al SNSPA-2020; *http://ttpublishing.eu/files/ajlg-n8.2special/10%20Camelia%20Stoian_AJLG%202020_8.2.pdf.*

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, *op. cit.*, vol. I, pp. 508-511.

instanţa de judecată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum **48 de ore** de la comunicare, **constată suspendarea mandatului.**

În cea de-a treia situaţie, documentele se comunică de către emitent, în termen de 5 zile lucrătoare de la desemnare, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi primarului, respectiv preşedintelui consiliului judeţean, urmând ca, în prima şedinţă ulterioară comunicării consiliul local, respectiv consiliul judeţean, după caz, ia act de această situaţie, prin hotărâre. Suspendarea durează până la încetarea situaţiei care a determinat-o.

Potrivit alin. (5) al art. 203, *„Ordinul de suspendare emis pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a) şi b), respectiv hotărârea prin care se ia act de suspendarea de drept a consilierului în condiţiile alin. (1) lit. c) se comunică de îndată consilierului local, respectiv consilierului judeţean, în termen de maximum 48 de ore de la emiterea ordinului, respectiv hotărârii consiliului, după caz".*

În cazul în care faţă de consilierul local, respectiv consilierul judeţean al cărui mandat a fost suspendat a fost dispusă clasarea ori renunţarea la urmărirea penală sau instanţa judecătorească a dispus achitarea sau încetarea procesului penal**, acesta are dreptul la despăgubiri**, în condiţiile legii.

b) **o răspundere administrativ patrimonială**, care intervine în baza art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

c) **o răspundere civilă,** care este atrasă de producerea, de către aleşii locali, a unui prejudiciu consiliului local sau, după caz, judeţean, în exercitarea atribuţiilor ce le revin.

d) **o răspundere penală,** care poate atrage după sine, cum spuneam, intervenţia suspendării consilierului împotriva căruia s-a luat măsura arestării preventive. În cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat, el are dreptul la despăgubiri, în condiţiile prevăzute de lege.

§ 11. Dizolvarea consiliului local

Prin art. 143-147 C. adm. se instituie două tipuri: **dizolvare de drept** şi **prin referendum local**[1].

Potrivit art. 143 alin. (1), dizolvarea de drept a consiliului local intervine în trei situaţii:

a) când consiliul nu se întruneşte cel puţin într-o şedinţă ordinară sau extraordinară pe durata a patru luni calendaristice consecutive, deşi a fost convocat potrivit prevederilor legale;

b) când nu a adoptat nicio hotărâre în trei şedinţe ordinare sau extraordinare ţinute pe durata a patru luni calendaristice consecutive;

c) când numărul consilierilor se reduce sub jumătatea numărului membrilor consiliului local şi nu a fost completat prin supleanţi în condiţiile art. 122 C. adm.[2].

---

[1] Pentru o analiză detaliată a referendumului local, v. F.C. Kund, *Consideraţii privind referendumul local în România,* în RDP nr. 3/2004, pp. 38-56.

[2] Art. 122 reglementează validarea **mandatelor supleanţilor pe durata mandatului consiliului local** şi are următorul conţinut: *„(1) În caz de vacanţă a mandatelor de consilieri locali, pe durata mandatului consiliului local, mandatele supleanţilor sunt validate în termen de 10 zile de la data încetării mandatului consilierului local, în condiţiile art. 204, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunţată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii. Validarea mandatelor supleanţilor se realizează cu respectarea prevederilor art. 114 alin. (2) şi art. 121 alin. (1) lit. d), alin. (2) şi (3). Supleanţii au obligaţia transmiterii către secretarul general al*

Intervenţia acestor situaţii se comunică de către primar, viceprimar, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale sau orice persoană interesată instanţei de contencios administrativ, a cărei hotărâre este definitivă şi se comunică prefectului.

Cel de-al **doilea tip** este **dizolvarea prin referendum,** care poate fi iniţiat de 25% din numărul cetăţenilor cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială.

Referendumul local poate fi definit ca reprezentând *un procedeu al democraţiei semi-directe şi, totodată, un mijloc de accentuare a autonomiei locale, prin intermediul căruia, în condiţiile legii, cetăţenii din unităţile administrativ-teritoriale se pronunţă în mod direct, asupra unor probleme de interes local, adoptând decizii obligatorii pentru reprezentanţii lor (autorităţile publice locale)*[1]. El se organizează de o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al acestuia, unul al primarului, al consiliului local (sau judeţean, când referendumul priveşte dizolvarea consiliului judeţean) şi un judecător de la judecătoria în a cărei rază teritorială se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretariatul comisiei este asigurat de reprezentantul prefectului. Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar pentru dizolvare trebuie să se pronunţe cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate. În perioada dintre momentul dizolvării şi constituirea, în urma alegerilor, a unui nou consiliu local, problemele curente ale comunei sau oraşului vor fi rezolvate de **primar**, sau, în lipsa acestuia, de **secretarul** general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în limita competenţelor care le revin acestora. Legiuitorul nu condiţionează organizarea referendumului care are ca scop dizolvarea consiliului local de o activitate nelegală, inoportună ori de inactivitate a acestuia. Din această perspectivă, prevederea şi procedura pe care o instituie pot deveni periculoase, electoratul dintr-o unitate administrativ teritorială sau alta putând fi manipulat din interese politice oculte[2]. De aceea apreciem că *de lege ferenda,* se impune ca **textul privind dizolvarea prin referendum a consiliului local** sau **să fie completat cu un text care să prevadă cauzele care pot atrage organizarea unui referendum pentru dizolvare.**

---

unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare prevăzute la art. 114 alin. (2) lit. a)-d) cu cel puţin 5 zile înainte de împlinirea termenului de 10 zile. Dispoziţiile art. 114 alin. (4)-(7) se aplică în mod corespunzător. (2) Consilierul local al cărui mandat a fost validat pe durata mandatului consiliului local depune jurământul în faţa consiliului local, în termen de 15 zile de la data la care secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale l-a informat cu privire la validarea mandatului său. (3) Consilierul local declarat ales al cărui mandat a fost invalidat de judecătoria competentă, în primă instanţă, dar care a fost validat prin hotărârea tribunalului depune jurământul în faţa consiliului local, în termen de 15 zile de la data la care i-a fost comunicată hotărârea tribunalului. (4) Consiliul local se convoacă în condiţiile art. 134 alin. (1) pentru respectarea termenului prevăzut la alin. (2) sau (3), după caz. (5) Consilierul local al cărui mandat a fost validat în condiţiile alin. (2) sau (3) care nu depune jurământul în termenul de 15 zile ori care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept, cu excepţia cazului în care se află în una dintre situaţiile prevăzute la art. 116 alin. (8). (6) În cazul în care consilierul local al cărui mandat a fost validat în condiţiile alin. (2) sau (3) se află, pe perioada celor 15 zile prevăzute de aceste alineate, într-una dintre situaţiile prevăzute la art. 116 alin. (8), termenul pentru depunerea jurământului se prelungeşte până la încetarea acestei situaţii".

[1] F.C. Kund, *Consideraţii privind referendumul local în România, art. cit.,* pp. 43-44.

[2] I. Nicola, *Consideraţii cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 265.

§ 12. Primarul

Este reglementat de art. 121 din Constituţie şi, în mod expres, de capitolul IV al titlului V, din partea III-a a Codului administrativ, din coroborarea cărora rezultă concluzia că **primarul** reprezintă **autoritatea administraţiei publice locale cu caracter executiv**[1]. Codul administrativ consacră un dublu statut al primarului: **autoritatea care reprezintă colectivitatea locală** care l-a ales, sau, într-o formulă consacrată în limbajul juridic francez *„agent al colectivităţii locale"*; **autoritate ce reprezintă puterea statală** la nivelul unităţii administrativ-teritoriale, sau, în acelaşi limbaj, *„agent al statului"* la nivelul comunei, oraşului (municipiului). Considerăm că înţelegerea completă a statutului juridic al primarului, în acord cu principiul autonomiei locale, impune stabilirea unui raport între consiliile locale şi primari, astfel încât aceste autorităţi să fie pe deplin compatibile şi să contribuie, împreună, la soluţionarea problemelor de interes local[2]. Este cunoscut faptul că în istoria post-decembristă s-au înregistrat situaţii conflictuale de notorietate, cum ar fi cea dintre un fost Consiliu General al municipiului Bucureşti şi un fost Primar General al Capitalei, care au paralizat efectiv activitatea la nivelul Capitalei, printr-o situaţie litigioasă interminabilă care s-a dus nu numai în plan politic, ci şi în plan juridic, cele două autorităţi atacându-şi reciproc actele administrative pe care le emiteau în faţa instanţei de contencios administrativ. Într-un asemenea context, Curtea Constituţională a şi adoptat o decizie prin care statuează că este de neacceptat ca aceste autorităţi publice să-şi atace una alteia actele în faţa instanţei de contencios administrativ (Decizia nr. 356/2002)[3].

Prin art. 5 lit. hh) C. adm. se consacră termenul de *primărie a comunei, oraşului, municipiului sau a subdiviziunii administrativ/teritoriale,* care este o structură funcţională fără personalitate juridică şi fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorităţii deliberative şi dispoziţiile primarului, soluţionând problemele curente ale colectivităţii locale, constituită din primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului şi aparatul propriu de specialitate al primarului.

§ 13. Alegerea primarului

Ca şi în cazul consiliului local, se face prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, cu deosebirea că în cazul primarului avem scrutin uninominal. Modul de alegere a primarului s-a realizat o anumită perioadă de timp într-o formă care presupunea, ca regulă, organizarea a două tururi de scrutin, deoarece pentru alegerea în primul tur se impunea majoritatea de peste 50% din numărul alegătorilor, ceea ce era greu de realizat. În anul 2011, s-a produs o modificare de substanţă în procedura de alegere a primarului, urmare a modificărilor aduse fostei Legi nr. 67/2004 privind organizarea alegerilor locale, în prezent

---

[1] V. Vedinaş, *Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale,* în Dreptul nr. 6/1997, pp. 7-15.

[2] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 271.

[3] Publicată în M. Of. nr. 136 din 3 martie 2003 „Astfel, ...atât hotărârile Consiliului local, cât şi dispoziţiile primarului sunt fie acte cu caracter normativ, fie acte cu caracter individual. Aceste acte sunt supuse unui control judecătoresc simetric, nici una dintre cele două autorităţi neputând ataca direct, în contencios administrativ, actele emise de cealaltă".

abrogată, prin Legea nr. 129/2011[1], procedură menţinută şi prin actuala Lege nr. 115/2015 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. În prezent primarul se alege prin **scrutin majoritar uninominal organizat într-un singur tur,** fiind **declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur, cel mai mare număr de voturi.** Personal nu am împărtăşit această modificare legislativă, pe considerentul că ea ştirbeşte din legitimitatea celui care deţine funcţia de primar.

Condiţii pentru alegerea primarului. Legea electorală impune aceleaşi condiţii ca şi pentru consilieri şi anume: să aibă drept de vot; să fi împlinit 23 de ani până în ziua alegerilor; să aibă domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care urmează să fie aleşi; să nu le fie interzisă asocierea în partide politice.

§ 14. Mandatul primarului

Mandatul primarului este de **4 ani** şi se exercită de la data depunerii jurământului în faţa consiliului local până la data depunerii jurământului de către primarul nou ales. Durata mandatului constituie vechime în muncă şi în specialitatea studiilor absolvite. Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, sau catastrofă ori în alte situaţii exprese prevăzute de lege, atunci când, din cauza acestor situaţii, nu pot fi organizate alegeri până la expirarea mandatului de 4 ani.[2] Prelungirea prin lege organică reprezintă o constantă în cazul mandatelor reprezentative, art. 83 alin. (3) din Constituţie prevăzând că mandatul Preşedintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

§ 15. Statutul primarului

15.1. Cadrul normativ

Statutul primarului include următoarele dimensiuni: a) este reprezentantul atât al statului, cât şi al unităţii administrativ-teritoriale în care a fost ales şi îşi desfăşoară activitatea; b) conduce serviciile publice locale şi aparatul de specialitate al primarului, care se află în subordinea sa. c) îndeplineşte **o funcţie de autoritate publică** şi, totodată, o **funcţie de demnitate publică**, ca şi viceprimarul, potrivit art. 148 alin. (2) C. adm. şi **se bucură, pe timpul mandatului**, **de o anumită protecţie** prevăzută de legea penală; d) **reprezintă unitatea administrativ-teritorială** în raporturile cu alte autorităţi publice, cu persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate, precum şi în justiţie; e) pe perioada mandatului, **raportul de muncă sau de serviciu** la o societate, regie autonomă, instituţie publică, **se suspendă,** iar după încetarea mandatului îşi reia activitatea; f) se bucură de anumite **drepturi şi îndatoriri specifice** cum ar fi: dreptul de a-şi păstra postul reluat după încetarea mandatului timp de 2 ani, perioadă în care nu poate interveni nici o modificare sau încetare a raportului de muncă sau de serviciu; dreptul la decontul cheltuielilor de transport şi plata cursurilor de formare şi perfecţionare profesională organizate de instituţii

[1] Publicată în M. Of. nr. 444 din 24 iunie 2011 (în prezent abrogată, prin art. 136 din Legea nr. 115/2015).

[2] Norma e prevăzută în art. 151 alin. (3) modificat prin Legea nr. 84/2020 pentru prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale și pentru modificarea art. 151 alin. (3) din O.U.G. nr. 57/2019, publicată în M. Of. nr. 520 din 17 iunie 2020.

specializate în decursul unui an; dreptul de a primi **o indemnizaţie,** care e **singura formă de retribuire**; dreptul la **indemnizaţie pentru limită de vârstă**, care a fost consacrată prin art. 210 C. adm. pentru primar, viceprimar, preşedinte şi vicepreşedinţi ai consiliului judeţean. Ea reprezintă suma de bani acordată lunar persoanelor care au exercitat calitatea de primar, viceprimar, preşedinte sau vicepreşedinte al Consiliului judeţean, în limita a 3 mandate, cu condiţia ca persoana sa fi exercitat cel puţin un mandat complet. Cuantumul indemnizaţiei pentru limită de vârstă se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,40% din indemnizaţia brută lunară aflată în plată.

Precizăm că această indemnizaţie nu a fost introdusă pentru prima dată prin Codul administrativ. În anul 2015 a fost adoptată Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, în prezent abrogată, prin care s-a prevăzut că **primarii, viceprimarii, preşedinţii şi vicepreşedinţii de consilii judeţene care îndeplinesc condiţiile prevăzute de lege în vederea pensionării şi care nu mai sunt realeşi pentru un nou mandat au dreptul, la încetarea mandatului, la indemnizaţie pentru limită de vârstă, al cărei cuantum se asigură în limita a 3 mandate şi se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizaţia brută lunară aflată în plată.** Prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 22 din 20 ianuarie 2016[1] **a fost declarată neconstituţională** legea care a propus această modificare. Printre considerentele invocate de Curtea Constituţională s-a avut în vedere faptul că *„(...) prin acordarea acestei indemnizaţii numai unor aleşi locali, (...) legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituţie, stabilind un tratament juridic diferenţiat în cadrul aceleiaşi subcategorii juridice"*. Decizia a fost pronunţată cu o opinie concurentă[2] în care s-a reţinut că *„(...) prin decizia pronunţată, Curtea ar fi trebuit să constate caracterul neîntemeiat al criticii de neconstituţionalitate în raport cu art. 16 alin. (1) din Constituţie"*. În opinia noastră, argumentele invocate în decizia Curţii Constituţionale sunt forţate, pentru considerentele care au fost prezentate şi în opinia concurentă. Nu se poate asimila statutul primarului, preşedintelui consiliului judeţean, al viceprimarului şi vicepreşedintelui consiliului judeţean cu al celorlalţi consilieri locali şi judeţeni. Indemnizaţia pentru limită de vârstă, în măsura în care are o altă natură juridică decât pensia de serviciu, nu poate să fie considerată un privilegiu acordat acestora. Aceasta cu atât mai mult cu cât ea este acordată şi altor categorii de persoane, cum ar fi parlamentarii sau foştii Preşedinţi ai României, categorii care, cum au apreciat şi semnatarii opiniei concurente *„...pot constitui un reper/termeni de comparaţie, întrucât numai acestea sunt alese de popor"*.

Constituţionalitatea introducerii indemnizaţiei lunare pentru limită de vârstă pentru aleşii locali a fost analizată şi printr-o altă Decizie a Curţii Constituţionale, cu nr. 581 din 20 iulie 2016[3]. Ca şi în Decizia nr. 22/2016, Curtea a reţinut, printre alte argumente care au determinat declararea neconstituţionalităţii ei, şi *lipsa de definire, în mod clar şi precis, a indemnizaţiei pentru limită de vârstă.* S-a mai reţinut faptul că *„legiuitorul acordă indemnizaţia pentru limită de vârstă numai primarilor, viceprimarilor, preşedinţilor şi vicepreşedinţilor consiliilor judeţene, aşadar nu s-a conformat criteriului alegerii, în sensul de a se acorda această indemnizaţie întregii subcategorii a aleşilor locali (...)"*[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 160 din 2 martie 2016.

[2] Opinia concurentă a aparţinut judecătorilor Mona-Maria Pivniceru, Simona-Maya Teodoroiu şi Puskas Valentin Zoltan.

[3] Publicată în M. Of. nr. 737 din 22 septembrie 2016.

[4] Decizia nr. 22/2016, par. 41 și Decizia nr. 581/2016, par. 51.

Acordarea efectivă a acestei indemnizaţii a fost amânată de la an la an. Ultima „amânare" s-a realizat prin art. XXVIII din O.U.G. nr. 168 din 8 decembrie 2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative[1], potrivit căruia *aplicarea prevederilor art. 210 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările şi completările ulterioare, se suspendă până la data de 1 ianuarie 2024.*

În ceea ce priveşte jurisprudenţa Curţii Constituţionale, astfel cum am arătat deja şi fără a ne releva în mod deosebit susţinători ai acestei indemnizaţii, promovăm adevărul, care este şi trebuie să rămână deasupra tuturor intereselor, de orice natură. Iar acest adevăr ne obligă să susţinem că organele executive vizate de dreptul de a primi această indemnizaţie şi adjuncţii acestora se particularizează prin faptul că **raportul lor de muncă/serviciu se suspendă pe perioada exercitării mandatului,** în vreme ce consilierii îşi continuă activitatea, primesc salariul de la locul de muncă (sau pensia, după caz) şi primesc o indemnizaţie de şedinţă şi pentru participarea la şedinţele ordinare şi extraordinare.

Dintre îndatoririle primarului, o menţionăm pe aceea de a exercita funcţia cu bună-credinţă şi fidelitate faţă de colectivitatea care l-a ales şi faţă de ţară.

O problemă interesantă s-a pus în ceea ce priveşte statutul primarului, într-o decizie a Înaltei Curţi, pe care nu o împărtăşim, dat fiind faptul că primarul are calitatea de demnitar/ales local, nu de salariat, cum rezultă din soluţia pronunţată. Este vorba despre Decizia nr. 16 din 26 septembrie 2016[2] *privind interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 1, art. 231 şi art. 278 alin. (2) din Legea nr. 53/2003, art. 55 din Legea nr. 393/2004, art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 şi art. 109 din Legea nr. 188/1999,* pronunţată în dosarul nr. 15/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin care s-a **admis recursul în interesul legii formulat** de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Constanţa şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 1, art. 231 şi art. 278 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, (...), art. 55 din Legea nr. 393/2004(...), art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,(...) şi art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici (...):Prevederile Codului muncii se aplică raporturilor juridice dintre primar/viceprimar şi unitatea administrativ-teritorială, dacă legi speciale nu conţin dispoziţii specifice, inclusiv după încetarea mandatelor."*

15.2. Incompatibilităţile funcţiei de primar

Potrivit normelor cuprinse în Cartea I, Titlul IV, capitolul III, secţiunea a 4-a, art. 87 din Legea nr. 161/2003, funcţia de primar, ca şi cea de viceprimar, primar general sau viceprimar general al municipiului Bucureşti, preşedinte sau vicepreşedinte de consiliu judeţean, este incompatibilă cu: funcţia de consilier local; funcţia de prefect sau subprefect; calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru în consiliul de administraţie sau cenzor sau orice funcţie de

[1] Publicată în M. Of. nr. 1186 din 9 decembrie 2022.
[2] Publicată în M. Of. nr. 110 din 9 februarie 2017.

conducere sau de execuţie la societăţi, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, la regiile autonome de interes naţional sau local, la companiile şi societăţile naţionale, precum şi la instituţiile publice; funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate comercială; funcţia de reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăţilor comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăţi comerciale de interes naţional; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; calitatea de senator sau deputat; funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcţie asimilată acestora; orice alte funcţii publice sau activităţi remunerate, în ţară sau în străinătate, cu excepţia funcţiei de cadru didactic sau a funcţiilor în cadrul unei asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale. De asemenea, pe durata exercitării mandatului, primarul nu poate deţine funcţia de consilier judeţean. Legea consacră însă expres posibilitatea ca primarul să exercite funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice.

Prin jurisprudenţa bogată a Curţii Constituţionale[1] s-a statuat că instituirea prin lege a reglementărilor privind incompatibilităţile este impusă de necesitatea îndeplinirii cu obiectivitate de către persoanele care exercită o demnitate publică sau o funcţie publică de autoritate a atribuţiilor ce le revin potrivit Constituţiei în condiţiile unei depline imparţialităţi, ale integrităţii, transparenţei şi supremaţiei interesului public. Aceasta nu înseamnă însă că trebuie abandonată filozofia lor printr-o interpretare şi aplicare excesivă. Astfel, ICCJ (S.C.A.F.) a statuat în sensul că *„nu sunt întrunite elementele constitutive ale stării de incompatibilitate reglementată de art. 87 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 161/2003 în cazul în care intimatul reclamant, în calitate de primar al Comunei S., reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în Adunarea Generală a Acţionarilor, a acţionat pentru un interes social, şi nu pentru unul personal (...)"*[2].

15.3. Statutul primarului în jurisprudenţa Curţii Constituţionale

Prin Decizia nr. 353 din 26 mai 2022 instanţa de contencios constituţional s-a pronunţat asupra excepţiei de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 97 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei[3].

Art. 97 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, are următorul conţinut: „Raportul de serviciu al funcţionarului public se suspendă: a) pe durata campaniei electorale, până în ziua ulterioară alegerilor, dacă nu este ales".

---

[1] A se vedea Decizia nr. 225 din 15 februarie 2011, publicată în M. Of. nr. 294 din 28 aprilie 2011; Decizia nr. 1484 din 10 noiembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 895 din 16 decembrie 2011; Decizia nr. 396 din 1 octombrie 2013, publicată în M. Of. nr. 708 din 19 octombrie 2013; Decizia nr. 641 din 1 noiembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 9 din 5 ianuarie 2017.

[2] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 1/2018, p. 146.

[3] Publicată în M. Of. nr. 1216 din 19 decembrie 2022.

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, în vigoare la data ridicării excepţiei, prevedea în art. 95 alin. (1) lit. d), în mod similar textului de lege criticat, că raportul de serviciu se suspendă la iniţiativa funcţionarului public pentru participare la campania electorală.

Autorul şi-a fundamentat excepţia pe teza potrivit căreia *primarul este funcţionar public,* arătând că *acesta exercită o funcţie de demnitate publică aleasă în cadrul autorităţii publice locale, îndeplinind atribuţii specifice exercitate în calitate de reprezentant al statului.* Neconstituţionalitatea derivă, în concepţia acestuia, din faptul că în cazul funcţionarului public, raportul de serviciu se suspendă pe perioada participării la campania electorală, pe când în cazul primarului, care ar fi tot un funcţionar public, nu intervine suspendarea.

Instanţa de contencios constituţional a respins, în mod corect, această teză. Primarul are un al statut decât funcţionarul public, care este acela de ales local. De aceea, Curtea Constituţională **nu a reţinut încălcarea principiului egalităţii atunci când categoriile de persoane comparate se află în situaţii diferite.**

În situaţia funcţionarului public de execuţie, legiuitorul a reglementat obligativitatea suspendării raporturilor de serviciu pe durata campaniei electorale pentru a nu se pune problema interferenţei între exercitarea funcţiei publice şi activităţile exercitate în campania electorală, pe când **în situaţia primarului care candidează din nou, legiuitorul nu a mai avut aceeaşi opţiune,** deoarece **realegerea sa depinde tocmai de rezultatele avute în această funcţie pe perioada exercitării sale.**

Aceste măsuri servesc interesului statului de exercitare cu imparţialitate a funcţiilor de demnitate publică şi reprezintă o măsură mai puţin intruzivă decât încetarea funcţiei publice. Prin urmare, Curtea Constituţională a respins excepţia de neconstituţionalitate ca neîntemeiată.

§ 16. Atribuţiile primarului

Primarul îndeplineşte mai multe atribuţii prevăzute de art. 155 C. adm., după cum urmează:

a) **atribuţii exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condiţiile legii**, în virtutea cărora primarul îndeplineşte funcţia de ofiţer de stare civilă, asigură funcţionarea serviciilor de profil, atribuţii privind alegerile, recensământul, referendumul şi altele stabilite de lege;

b) **atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul local,** constând în prezentarea consiliului local, în primul trimestru, a unui raport privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale, a altor rapoarte şi informări, elaborarea de strategii pentru dezvoltarea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale, pe care le publică pe site şi le supune aprobării consiliului local; participarea la şedinţele consiliului local; elaborează, în urma consultării publice, proiecte de strategii privind unitatea administrativ-teritorială.

În legătură cu raporturile dintre primar şi consiliul local, se cuvine să menţionăm o situaţie, care devenise frecventă în urmă cu peste 15 ani, în care primarul şi consiliul local îşi atacau reciproc actele, considerându-se competenţi să facă acest lucru. Prin **Decizia nr. 12 din 25 mai 2015**[1] *referitoare la sesizarea formulată de Curtea de Apel Bucureşti - Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 24 noiembrie 2014,*

[1] Publicată în M. Of. nr. 773 din 16 octombrie 2015.

***în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile**, prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la o chestiune de drept,* pronunțată în dosarul nr. 479/1/2015, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis sesizarea** formulată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 24 noiembrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 30.461/3/2013, și a stabilit că *„În condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București".* Aceeași opinie a fost exprimată, cum am arătat, și de către Curtea Constituțională.

c) **atribuții referitoare la bugetul local.** Astfel, primarul exercită funcția de ordonator principal de credite, întocmește proiectul bugetului local, inițiază negocieri pentru contractarea de împrumuturi, verifică, prin compartimente de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial a contribuabililor. În ceea ce privește întocmirea proiectului de buget, în practică am întâlnit o situație în care consiliul local schimbă în totalitate proiectul de buget, venind cu o viziune și structură care nu au nicio legătură cu proiectul inițial, pentru a submina autoritatea primarului și a-l determina pe acesta să se afle în permanență la „dispoziția" sau, mai plastic vorbind, „la mâna" consiliului local, ceea ce apreciem că relevă nu doar încălcarea legii, ci și o lipsă de bună credință condamnabile, ceea ce are ca efect denaturarea raportului dintre executivul și deliberativul administrației publice locale și statutul fiecăruia dintre ele[1];

d) **atribuții privind serviciile publice de interes local asigurate cetățenilor.** În exercitarea acestor atribuții, primarul coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, ia măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență, inventarierea bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale, numește, sancționează, încadrează, eliberează din funcție personalul din cadrul aparatului propriu de specialitate, precum și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes local, asigură elaborarea planurilor urbanistice, emite avize, acorduri și autorizații și ia măsuri pentru realizarea angajamentelor asumate în vederea integrării europene în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor. În afara categoriilor enunțate, primarul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege. În vederea exercitării atribuțiilor sale, primarul colaborează cu serviciile deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate și cu consiliul județean.

Primarul poate delega viceprimarului, viceprimarilor, secretarilor generali ai unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor de specialitate, administratorului public, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domenii respective, exercitarea anumitor atribuții care îi revin. Delegarea, reglementată prin art. 157 C. adm., se realizează prin dispoziție. Constatăm, din analiza textului în forma actuală, că **s-a extrapolat foarte mult sfera subiectelor de drept cărora primarul le poate delega**

[1] V. Vedinaș, *Administrația publică locală între încorsetare prin legi și arbitrariu prin excese. Mimarea legii – sport național,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2022, p. 67.

atribuţii. Raţiunea acestei soluţii legislative constă în tendinţa care se manifestă de către titularii diferitelor funcţii şi demnităţi în stat de a transfera responsabilitatea care le revine către persoane din subordinea lor, în perspectiva de a fi absolvite de o eventuală răspundere juridică posibil de a fi atrasă de modul în care îşi exercită atribuţiile.

În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim o asemenea viziune[1] şi considerăm că ea poate să îmbrace două variante, în egală măsură negative. Pe de o parte, **absenţa delegării** în cazul celor care, nu deleagă atribuţii celor care sunt îndrituiţi prin statutul lor, să le fie delegate. Situaţiile au, de cele mai multe ori o sorginte politică, când, spre pildă, există o diferenţă de apartenenţă politică între primar şi viceprimar, sau între preşedintele şi vicepreşedintele unui consiliu judeţean. A doua variantă este **excesul de delegare**, când titularul unei astfel de funcţii sau demnităţi îşi deleagă concret toate atribuţiile către personalul din subordine, el rămânând, practic, doar cu funcţia, fără conţinutul ei, care este reprezentat de ceea ce se numeşte generic în funcţia publică *„fişa postului"*. Ambele atitudini sunt în egală măsură, nocive.

Mai mult chiar, criticabil, în egală măsură, delegării atribuţiilor atât de către primar, cât şi de către preşedintele consiliului judeţean, este aspectul calităţii persoanelor cărora li se deleagă atribuţii. Dacă în ceea ce priveşte înlocuitorii de drept ai lor şi a funcţionarilor publici, soluţia apare firească, nu aceeaşi situaţie este în cazul delegării de atribuţii către administratorul public şi personalul contractual, care au o altă calitate juridică în care este exclusă exercitarea de prerogative de putere publică[2]. Ne raliem acestor critici şi apreciem că ar trebui ca prin viitoarele reglementări, cauza care le-a determinat să fie înlăturată.

§ 17. Actele primarului

Primarul, potrivit art. 196 alin. (1) lit. b) C. adm., emite dispoziţii, care se comunică în mod obligatoriu prefectului, în cel mult 10 zile lucrătoare de la adoptarea lor şi devin executorii după ce au fost aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz[3]. Legea actuală prevede expres că dispoziţiile primarului pot avea atât **caracter normativ**, cât şi **caracter individual**, însă precizăm că majoritatea dispoziţiilor emise de primar au caracter individual, ele vizând situaţia unor subiecte de drept determinate, precum numiri în funcţie, aplicarea unor sancţiuni. Actele primarului sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele judecătoreşti în baza art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, iar în baza art. 123 alin. (5) din Constituţie şi a prevederilor Codului administrativ, ele se supun controlului de legalitate exercitat de prefect.

Prin DCC nr. 1353/2008[4] s-a statuat că dacă un act al autorităţii publice este un act administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, el va putea fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ de către prefect, dacă-l consideră nelegal. Dacă

---

[1] V. Vedinaş, *Delegarea în dreptul public. Consideraţii critice*, în lucrarea colectivă coordonată de M. Duţu, D.C. Dănişor, *O viaţă dedicată dreptului*, Ion Dogaru, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, pp. 411-416.

[2] C. Feurdean, *Răspunderea autorităţilor administraţiei publice locale -un hibrid între interesele politice şi principiile statului de drept,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, p. 118.

[3] Aducerea la cunoştinţa publică a dispoziţiilor cu caracter normativ, ca şi a hotărârilor consiliului local cu acelaşi caracter, se face în **cinci zile de la data comunicării oficiale către prefect** (art. 198 C. adm.).

[4] Publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.

actul este de drept civil, dreptul muncii, comercial etc., el poate fi atacat în fața instanțelor care au competențe în acele materii[1].

§ 18. Răspunderea primarului

Răspunderea juridică intervine atunci când autoritățile publice ori personalul din cadrul acestora săvârșesc abateri, produc prejudicii sau tulburări bunului mers al activității administrației, abuzuri de orice natură sau vatămă drepturile și interesele legitime ale cetățenilor[2].

Regimul juridic al răspunderii primarului este guvernat de principiul conform căruia **în exercitarea atribuțiilor sale, primarul este ocrotit de lege,** ceea ce nu exclude intervenția unor forme de răspundere.

Art. 151 alin. (6) C. adm. prevede că primarul *îndeplinește o funcție de autoritate publică.* Prin art. 251 C. adm. se instituie **o răspundere administrativă, civilă sau penală, după caz, pentru aleșii locali, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor care le revin, potrivit legii.**

Sunt consacrate două sancțiuni specifice răspunderii administrativ-disciplinare a primarului, și anume **suspendarea din funcție** și **demiterea.** În caz de suspendare sau de vacanță a postului, atribuțiile sale sunt îndeplinite de viceprimar, până la data validării primarului nou ales.

Suspendarea din funcție a primarului este reglementată de lege numai sub forma **suspendării de drept,** care intervine **în cazul în care primarul a fost arestat preventiv** sau **a fost dispusă măsura arestului la domiciliu** [art. 159 alin. (1)].

Instanței de judecată îi revine misiunea de a comunica prefectului despre intervenția măsurii arestării preventive, iar prefectul, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Discuțiile privind suspendarea mandatului consilierului local în cazul arestului la domiciliu sunt valabile și pentru primar.

Potrivit art. 163 C. adm., în caz de vacanță a postului sau de suspendare, viceprimarul exercită de drept atribuțiile primarului. Dacă sunt mai mulți viceprimari, consiliul local îl desemnează, prin vot secret pe cel ce va exercita funcția de primar și va desemna un consilier local care va îndeplini, temporar, atribuțiile viceprimarului. Consiliul local poate hotărî, potrivit art. 163 alin. (2) din Cod, înlocuirea viceprimarului care exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului, în condițiile art. 152 alin. (4) C. adm.[3].

În cazul în care sunt suspendați și primarul și viceprimarul, consiliul local deleagă un consilier local care să îndeplinească atribuțiile primarului și pe ale viceprimarului.

Suspendarea durează până la încetarea situației care a atras-o, iar dacă primarul este găsit nevinovat, acesta are dreptul, în condițiile legii, la plata salariilor corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat[4].

---

[1] C. Mâță, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 649.

[2] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în RDP nr. 2/2011, p. 63.

[3] Art. 152 alin. (4) prevede: *„În situația în care se aleg doi viceprimari, sunt declarați aleși candidații care au obținut votul majorității absolute. În această situație, consiliul local desemnează, prin hotărâre, care dintre cei doi viceprimari exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului".*

[4] Pentru dezvoltări asupra regimului juridic al acestei instituții, v. N.R. Stoian, *Suspendarea din funcție a primarului în condițiile Legii nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale,* în RDP nr. 1/2003, pp. 74-78.

§ 19. Încetarea mandatului primarului

Regula o reprezintă **încetarea mandatului la data depunerii jurământului de către primarul nou ales.** Prin excepţie, mandatul încetează **înainte de termen,** fiind vorba despre o **încetare de drept** şi **ca urmare a rezultatelor unui referendum local.** Încetarea de drept intervine în condiţiile art. 160 C. adm., astfel:

a) **demisia,** care potrivit art. 161 din Cod, trebuie anunţată în scris, consiliului local şi prefectului. La prima şedinţă a consiliului local, preşedintele de şedinţă ia act de demisia intervenită, care se consemnează în procesul-verbal de şedinţă, după care prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului primarului. Ordinul prefectului se înaintează Guvernului care, la propunerea autorităţii cu atribuţii în domeniul alegerilor, stabileşte data în care vor avea loc alegerile pentru primar, în termen de maxim 90 de zile de la expirarea termenului de 10 zile în care primarul poate ataca actul în contencios administrativ sau de la data pronunţării hotărârii primei instanţe, care este definitivă.

În jurisprudenţă s-a statuat, în lipsa unor reglementări exprese ale legii, că primarul poate să revină asupra demisiei, de vreme ce legea nu prevede nicio interdicţie în acest sens. S-a apreciat că actul de voinţă unilaterală poate fi revocat, până la momentul în care a produs efecte juridice, iar acest lucru are loc atunci când consiliul local ia cunoştinţă, în prima şedinţă, de actul de demisie. Instanţa a calificat ca nelegală hotărârea consiliului local prin care s-a constatat demisia, de vreme ce la data întrunirii consiliului local existau două acte, demisia şi retragerea ei[1].

În opinia noastră, **demisia nu poate fi calificată ca o încetare de drept a mandatului primarului. Încetarea de drept este aceea care intervine în baza unui text de lege,** ***ope legis,*** **sau** ***de jure*****, ea nu mai presupune exprimarea voinţei persoanei al cărei mandat încetează.** Demisia este un act voluntar, iar **încetarea mandatului de primar ca urmare a unei demisii se încadrează în categoria** ***încetării mandatului ca urmare a voinţei titularului său.***

b) **constatarea şi sancţionarea, în condiţiile legii privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, a unei stări de incompatibilitate[2].** Constatarea intervenţiei încetării mandatului se face de către prefect. Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 175 din 29 martie 2016[3], s-a pronunţat asupra atribuţiei prefectului de a constata încetarea mandatului primarului înainte de termen şi a statuat că legea atribuie prefectului doar rolul de **a constata,** de **a lua act de încetarea mandatului primarului,** urmare a intervenirii unei stări de incompatibilitate. Altfel spus, prefectul nu face el însuşi să înceteze mandatul primarului. Pentru aceste considerente, a statuat Curtea că prefectul realizează o formalitate necesară funcţionării administraţiei publice locale, iar acest lucru nu atrage crearea unui raport de subordonare între primar şi prefect;

c) **schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială,** care, potrivit legii, atât în cazul consilierilor, cât şi al primarului, poate interveni numai după înscrierea în actul de identitate al celui în cauză a menţiunii corespunzătoare, de către organele abilitate de

---

[1] F. Ghencea, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 548.

[2] Incompatibilităţile sunt prevăzute de art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[3] Publicată în M. Of. nr. 435 din 10 iunie 2016.

lege. Altfel spus, primarul poate avea reşedinţa într-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care a fost ales, fără a-i afecta durata mandatului său[1];

d) **condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei**;

e) **punerea sub interdicţie judecătorească;**

f) **pierderea drepturilor electorale;**

g) **imposibilitatea exercitării funcţiei din cauza unei boli grave, certificate, sau a altor motive temeinice dovedite, care nu permit desfăşurarea activităţii în bune condiţii timp de 6 luni, pe parcursul unui an calendaristic**;

h) **pierderea, prin demisie, a calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţii naţionale pe a cărei listă a fost ales.** Subliniem că această formă de încetare determină încetarea mandatului numai dacă primarul a demisionat din partidul respectiv, spre deosebire de consilierii locali, al căror mandat încetează indiferent de modul în care aceştia îşi pierd calitatea de membri ai partidului politic pe ale cărui liste au fost aleşi.

După cum a statuat Curtea Constituţională în Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014[2], *„păstrarea calităţii de consilier local sau judeţean în ipoteza în care acesta nu mai aparţine partidului pe lista căruia a fost iniţial ales, ar echivala cu convertirea respectivului mandat într-un mandat de independent sau aparţinând, eventual, altui partid politic în care consilierul s-a înscris ulterior. Or, în condiţiile actualului sistem electoral ce prevede scrutinul de listă pentru alegerea consilierilor locali şi judeţeni (...) această ipoteză nu poate fi acceptată (...)".*

Prin DCC nr. 684 din 2 noiembrie 2017[3], Curtea s-a pronunţat asupra prevederilor art. 12 alin. (3) din fosta Lege nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Ea a statuat că respectiva normă legală atribuie prefectului doar atribuţia de a constata încetarea mandatului de consilier local sau judeţean în cazul pierderii calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărui/cărei listă a fost ales. Aceasta atrage concluzia cuprinsă şi în DCC nr. 175/2016, anume îndeplinirea de către prefect doar a unei formalităţi necesare pentru funcţionarea administraţiei locale, fără a determina un raport de subordonare între prefect, pe de o parte, şi consilierul local/judeţean, pe de altă parte.

Această viziune este împărtăşită şi prin DCC nr. 53 din 7 februarie 2018[4], prin care Curtea a reţinut, în paragrafele 38-39, că prefectul poate să intervină doar într-o situaţie de blocaj, care împiedică administraţia locală să acţioneze conform competenţei sale. Atunci când prefectul intervine *tale quale,* în procedura de validare a mandatelor de consilier local după constituirea consiliului local, are loc o încălcare a prevederilor art. 120 alin. (1), art. 121 alin. (2) şi art. 123 alin. (2) şi (4) din Constituţie[5], iar dispoziţiile legale care îi conferă o asemenea prerogativă sunt nelegale. În doctrină s-a considerat că *„în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a dat dovadă în mod constant de o înţelegere parţială a*

---

[1] Anton Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 4-a, p. 59.

[2] Publicată în M. Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015, paragrafele 39 şi 41.

[3] Publicată în M. Of. nr. 132 din 12 februarie 2018.

[4] Publicată în M. Of. nr. 277 din 28 martie 2018.

[5] Decizia C.C.R. nr. 53/2018, par. 41.

consecinţelor neimperativităţii mandatului, în legătură cu pierderea de către titularul acestuia a calităţii de membru al partidului politic, alianţei politice sau a organizaţiei cetăţenilor (...) pe listele sau din partea cărora a candidat"[1]. Aceeaşi autoare, în studiul respectiv, dar şi în altă lucrare[2], dezvoltă ideea că *„indiferent dacă în cauză se află calitatea de ales local sau cea de parlamentar, ar trebui să se facă distincţia între efectele pe care le are asupra mandatului renunţarea voluntară, prin demisie, la calitatea de membru (...) şi, respectiv, excluderea din structura asociativă respectivă, ca urmare a nerespectării unei discipline la vot. În baza acestei distincţii, numai renunţarea voluntară la calitatea de membru al structurii asociative ar trebui să ducă la încetarea mandatului"*[3];

i) **condamnarea prin hotărâre rămasă definitivă pentru săvârşirea unei infracţiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată şi de modalitatea de individualizare a executării acesteia**;

j) **deces.**

Potrivit art. 162 C. adm., mandatul primarului poate să înceteze şi ca urmare a **rezultatului unui referendum local,** organizat după aceeaşi procedură ca în cazul mandatului consiliului local sau judeţean.

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează atunci când acesta nesocoteşte interesele generale ale colectivităţii locale sau nu-şi exercită atribuţiile conferite de lege, inclusiv cele în care acţionează ca reprezentant al statului. Sau, cum se exprimă unii autori, persoana ajunsă în funcţia de primar nu mai prezintă acele garanţii de încredere care au propulsat-o pentru a câştiga un asemenea mandat[4].

Cererea cuprinde, în mod obligatoriu **motivele** care au stat la baza ei; **numele şi prenumele; data şi locul naşterii; actul de identitate, semnătura olografă** a cetăţenilor care l-au solicitat. Pentru a se putea organiza referendum trebuie să fie solicitat în scris de cel puţin 25% dintre locuitorii cu drept de vot, iar acest procent trebuie realizat în fiecare dintre localităţile componente ale comunei, oraşului sau municipiului.

Sunt aplicabile prevederile art. 144-145 C. adm. în ceea ce priveşte dizolvarea consiliului local, referitoare la cheltuieli, comisia înfiinţată prin ordin al prefectului şi la condiţiile de valabilitate a referendumului.

Indiferent de forma de încetare a mandatului primarului, **prefectul** este cel care **constată prin ordin, încetarea mandatului.** La baza ordinului se vor afla **referatul** întocmit de secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale, precum şi **actele** doveditoare ale motivului care determină încetarea. Primarul are posibilitatea să atace în faţa instanţei judecătoreşti de contencios administrativ ordinul prefectului, în termen de 10 zile de la comunicare, în acest caz procedura prealabilă nemaifiind îndeplinită[5]. Potrivit art. 160 alin. (8)-(10) C. adm., instanţa judecătorească are obligaţia să se pronunţe într-un interval de 30 de zile, iar hotărârea primei instanţe este definitivă

---

[1] E.M. Nica, *Despre încetarea mandatului de ales local, raportată la fuziunea partidelor politice,* în RDP nr. 1/2019, p. 67.

[2] E.M. Nica, *Drept electoral,* ed. a 2-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, pp. 98-104.

[3] E.M. Nica, *Despre încetarea mandatului de ales local, raportată la fuziunea partidelor politice, art. cit.,* p. 67.

[4] E.E. Ştefan, *Încetarea mandatului primarului prin referendum local,* în RDP nr. 4/2022, p. 83.

[5] Conform art. 160 alin. (10) C. adm.

Data alegerilor pentru funcţia de primar rămasă vacantă se va stabili de către Guvern, la propunerea prefectului, în termen de 90 de zile de la expirarea termenului de 10 zile în care ordinul prefectului putea fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ sau de la data pronunţării hotărârii prin care s-a respins acţiunea în anularea ordinului formulată de primar[1].

§ 20. Viceprimarul

Codul administrativ îl reglementează în principal în art. 152 şi în alte articole care i se aplică şi lui (exemplu prevederile privind răspunderea care revine aleşilor locali, inclusiv viceprimarului). Viceprimarul este ales în **mod indirect,** de către consiliul local, cu votul majorităţii absolute a consilierilor în funcţie. El este în situaţiile prevăzute de lege, înlocuitorul de drept al acestuia, situaţie în care exercită, în numele primarului, atribuţiile ce îi revin acestuia. În situaţia în care se aleg doi viceprimari, sunt declaraţi aleşi candidaţii care au obţinut votul majorităţii absolute, iar consiliul local desemnează, prin hotărâre, care dintre cei doi viceprimari exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului. La deliberarea şi adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcţie a viceprimarului participă şi votează consilierul local care candidează la funcţia de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcţie a cărui schimbare se propune.

Primarul poate delega o parte din atribuţiile sale viceprimarului.

Durata mandatului viceprimarului este egală cu durata mandatului consilierilor[2]. În cazul în care mandatul consiliului local încetează sau încetează calitatea de consilier local, înainte de expirarea duratei normale de 4 ani, încetează de drept şi mandatul viceprimarului.

Precizăm că, potrivit alin. (7) al art. 152 C. adm., *„Pe durata exercitării mandatului, viceprimarul îşi păstrează statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut, fiindu-i aplicabile incompatibilităţile specifice funcţiei de viceprimar prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi completările ulterioare".*

Conform art. 152 alin. (1) C. adm., **viceprimarul se află în subordinea primarului.** Cu privire la această normă, se impune observaţia că nu primarul este cel care îl numeşte şi îl eliberează din funcţie pe viceprimar, ci consiliul local. De principiu, un funcţionar, un demnitar sau chiar un salariat se subordonează celui care îl numeşte şi îl eliberează din funcţie. Este evident că fiind numit şi revocat din funcţie de consiliul local, viceprimarul se subordonează în primul rând acestuia şi, în acelaşi timp, şi primarului, asistând astfel la o dublă subordonare a viceprimarului. Mai mult chiar, ambii sunt aleşi locali, reprezentanţi ai cetăţenilor. Primarul este ales prin vot direct, iar viceprimarul se poate spune că este ales prin vot dublu, atât direct cât şi indirect. Este ales prin vot direct, în calitate de consilier, şi prin vot indirect, în calitate de viceprimar.

Pe durata exercitării mandatului de viceprimar, acesta îşi păstrează şi statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut.

În virtutea principiului simetriei juridice, organul care l-a ales pe viceprimar este îndrituit să-l şi schimbe din funcţie. Alin. (5) al art. 152 are următorul conţinut: *„Eliberarea*

---

[1] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului, art. cit.,* p. 70.

[2] M.A. Apostolache, *Statutul viceprimarului,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 314.

din funcţie a viceprimarului se poate face de consiliul local, prin hotărâre adoptată, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcţie, la propunerea temeinic motivată a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie. Eliberarea din funcţie a viceprimarului nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului local".

Incompatibilităţile stabilite de Legea nr. 161/2003 pentru funcţia de primar sunt valabile şi pentru funcţia de **viceprimar.**

Legea nu reglementează **atribuţii** pentru viceprimar, rezumându-se să prevadă că acesta este înlocuitorul de drept al primarului şi că-i pot i delegate atribuţii de către primar.

Art. 157 C. adm. prevede, aşa cum am arătat deja, **dreptul primarului de a delega unele dintre atribuţiile sale** unor persoane care îndeplinesc demnităţi sau funcţii publice, prima dintre acestea fiind viceprimarul. Rezultă concluzia că, *de **jure*** şi ***de facto,*** viceprimarul îndeplineşte acele atribuţii care îi sunt delegate de către primar.

În doctrină s-a constatat că, după adoptarea Codului administrativ, practica delegării de către primar a unor atribuţii către viceprimar cunoaşte două situaţii, aflate la poluri opuse: *„pe de o parte, amânarea pe termen nelimitat a emiterii dispoziţiei de delegare; pe de altă parte, delegarea majorităţii atribuţiilor, în temeiul reglementării permisive a Codului administrativ"*[1].

§ 21. Secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale[2]

Statut juridic

Primul element de noutate adus de Codul administrativ este modificarea denumirii acestuia[3], înnobilând-o prin adăugarea termenului de *general,* rezultând denumirea de *secretar general.* Astfel, fiecare unitate administrativ-teritorială (comună, oraş, municipiu, judeţ) şi fiecare subdiviziune a municipiilor au un **secretar general,** salarizat din bugetul local. El este reglementat în titlul VII al părţii a III-a, care vizează *alte dispoziţii aplicabile administraţiei publice locale,* iar primul capitol al acestui titlu este consacrat *„secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale".*

El este funcţionar public de conducere şi se bucură de stabilitate în funcţie[4].

Secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale are astfel următorul **statut**:

a) legea impune studii superioare juridice, administrative sau ştiinţe politice[5] pentru funcţia de secretar. Adăugarea, prin Codul administrativ, şi a ştiinţelor politice, am apreciat-o de la început paradoxală, *„pentru că un funcţionar de conducere căruia i se*

---

[1] C.-C. Feurdean, *Răspunderea autorităților administrației publice locale – un hibrid între interesele politice și principiile statului de drept,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 119.

[2] Pentru o analiză cu caracter monografic, a se vedea C.-C. Feurdean, *Secretarul unității administrativ-teritoriale,* teză de doctorat, Universitatea București, 2014; C.-C. Feurdean, *Secretarul unității administrativ-teritoriale,* Ed. Universul Juridic, București, 2018.

[3] Cristina Cornelia Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale,* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității,* Ed. Wolters Kluwer, București, *2020,* p. 246.

[4] C.-C. Feurdean, *Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 444.

[5] Referirea la științele politice a fost introdusă prin Codul administrativ.

interzice să facă politică, sub sancțiunea destituirii din funcție, poate să ocupe această funcție dacă a absolvit o facultate de științe politice"[1];

b) se consacră interdicția pentru secretarii generali ai unităților administrativ-teritoriale de a putea fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea eliberării din funcție, precum și aceea de a fi soț, soție sau rudă până la gradul al doilea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședinții consiliului județean;

c) recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu al funcționarului public și regimul disciplinar care i se aplică este cel prevăzut de titlul II al părții a VI-a privind Statutul funcționarilor publici. Prin alin. (6) al art. 242 se admite că *„Prin excepție de la prevederile alin. (5) pentru secretarii generali ai unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale numiți în condițiile art. 147 alin. (5) și art. 186 alin. (5), suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale acestora se fac de către prefect cu respectarea prevederilor părții a VI-a, titlul II".*

Rostul unui asemenea funcționar public, apolitic prin excelență, este în primul rând acela de a asigura legalitatea, stabilitatea și coerența în activitatea autorităților administrative autonome locale[2]. Potrivit art. 242 alin. (1), el *asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emitere și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora.*

Potrivit art. 243 alin. (8) C. adm., *„secretarii generali ai comunelor și cei ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, următoarele acte notariale: a) legalizarea semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părți, în vederea acordării de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor a beneficiilor de asistență socială și/sau serviciilor sociale; b) legalizarea copiilor de pe înscrisurile prezentate de părți, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată."*

Atribuții

În doctrină se observă că, *„deși Codul administrativ reglementează în mod distinct funcția publică de conducere redenumită secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, (...) exact ca în reglementarea anterioară codului vom regăsi numeroase alte atribuții ale secretarului general în capitolele care reglementează cele patru autorități publice ale administrației publice locale (...)"*[3].

Secretarul unității administrativ-teritoriale **îndeplinește următoarele** atribuții, **prevăzute de art. 243 C. adm.:** a) avizează proiectele de hotărâri și contrasemnează pentru legalitate dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, după caz; b) participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean; c) asigură gestionarea procedurilor administrative

---

[1] V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 263.

[2] C. Miu, *Excesul de putere în activitatea primarului,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 355.

[3] Cristina Cornelia Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale,* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității, op. cit.,* 2020, p. 249.

privind relaţia dintre consiliul local şi primar, respectiv consiliul judeţean şi preşedintele acestuia, precum şi între aceştia şi prefect; d) coordonează organizarea arhivei şi evidenţa statistică a hotărârilor consiliului local şi a dispoziţiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului judeţean şi a dispoziţiilor preşedintelui consiliului judeţean; e) asigură transparenţa şi comunicarea către autorităţile, instituţiile publice şi persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a); f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi efectuarea lucrărilor de secretariat, comunicarea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al şedinţelor consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean, şi redactarea hotărârilor consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean; g) asigură pregătirea lucrărilor supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi comisiilor de specialitate ale acestuia; h) poate atesta, prin derogare de la prevederile O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările şi completările ulterioare, actul constitutiv şi statutul asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară din care face parte unitatea administrativ-teritorială în cadrul căreia funcţionează; i) poate propune primarului, respectiv preşedintelui consiliului judeţean înscrierea unor probleme în proiectul ordinii de zi a şedinţelor ordinare ale consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean; j) efectuează apelul nominal şi ţine evidenţa participării la şedinţele consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean a consilierilor locali, respectiv a consilierilor judeţeni; k) numără voturile şi consemnează rezultatul votării, pe care îl prezintă preşedintelui de şedinţă, respectiv preşedintelui consiliului judeţean sau, după caz, înlocuitorului de drept al acestuia; l) informează preşedintele de şedinţă, respectiv preşedintele consiliului judeţean sau, după caz, înlocuitorul de drept al acestuia, cu privire la cvorumul şi la majoritatea necesare pentru adoptarea fiecărei hotărâri a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean; m) asigură întocmirea dosarelor de şedinţă, legarea, numerotarea paginilor, semnarea şi ştampilarea acestora; n) urmăreşte ca la deliberarea şi adoptarea unor hotărâri ale consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean să nu ia parte consilierii locali sau consilierii judeţeni care se încadrează în dispoziţiile art. 228 alin. (2); informează preşedintele de şedinţă, sau, după caz, înlocuitorul de drept al acestuia cu privire la asemenea situaţii şi face cunoscute sancţiunile prevăzute de lege în asemenea cazuri; o) certifică conformitatea copiei cu actele originale din arhiva unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale; p) alte atribuţii prevăzute de lege sau însărcinări date prin acte administrative de consiliul local, de primar, de consiliul judeţean sau de preşedintele consiliului judeţean, după caz.

Atribuţiile prevăzute la lit. n) a art. 243 alin. (1) sunt considerate a fi „delicate", deoarece *„Coroborând aceste prevederi cu art. 228 alin. (1) şi (2), atribuţia (...) apare*[1] *ca deosebit de subiectivă, sfera situaţiilor în care aleşii locali ar putea fi în conflict de interese fiind vastă şi necuantificabilă. Astfel încât apare ca o necesitate vizibilă completarea cu aspecte cât mai obiective a acestei atribuţii, în vederea asigurării unei minime eficienţe – în caz contrar, rămânând fără obiect".*

Prin alin. (2) al textului se admite o derogare de la prevederile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale, cu modificările şi completările ulterioare,

[1] C.C. Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale,* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității, op. cit.,* 2020, p. 252.

conform căreia *„în situațiile prevăzute la art. 147 alin. (1) și (2) sau, după caz, la art. 186 alin. (1) și (2), secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplinește funcția de ordonator principal de credite pentru activitățile curente".*

În anul 2012 s-a introdus o atribuție nouă pentru secretarii generali de unități administrativ-teritoriale, care acum se regăsește în alin. (3) al art. 243 C. adm., care are următorul conținut: *„Secretarul general (...) comunică o sesizare pentru deschiderea procedurii succesorale camerei notarilor publici, precum și oficiului de cadastru și publicitate imobiliară, în a cărei circumscripție teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu: a) în termen de 30 de zile de la data decesului unei persoane, în situația în care decesul a survenit în localitatea de domiciliu; b) la data luării la cunoștință, în situația în care decesul a survenit pe raza altei unități administrativ-teritoriale; c) la data primirii sesizării de la oficiul teritorial, în a cărei rază de competență teritorială se află imobilele defuncților înscriși în cărți funciare înființate ca urmare a finalizării înregistrării sistematice"*[1].

Codul recunoaște posibilitatea ca atribuția respectivă să poată fi delegată către una sau mai multe persoane care exercită atribuții delegate de ofițer de stare civilă, prin dispoziția primarului, la propunerea secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

În calitatea sa de ofițer de stare civilă, primarul urmărește îndeplinirea acestei atribuții de către secretarul general al comunei, al orașului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului sau, după caz, de către persoana delegată cu această funcție.

Constituția permite ca autorități publice autonome deliberative și executive să se poată constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor. Potrivit art. 3 alin. (3) din Constituție, **municipiile fac parte din categoria orașelor,** textul îngăduind ca, **în condițiile legii, unele orașe să fie declarate municipii.** Până în prezent, astfel de subdiviziuni s-au constituit numai în cadrul municipiului București, pentru cele șase sectoare ale Capitalei, unde regăsim *consilii locale de sector* și *primari de sector*, pentru ca, la nivelul Capitalei, să fie alese și să funcționeze, ca autorități administrative autonome, *Consiliul General al municipiului București* și *Primarul General al municipiului București,* împreună cu *viceprimarii,* cărora Codul nu le mai adaugă în denumire cuvântul *generali,* deși apreciem că s-ar impune aceasta. Experiența de până în prezent în ceea ce privește funcționarea acestor autorități publice a semnalat multe disensiuni, atât între autoritățile autonome de la nivelul Capitalei, cât și între acestea și cele constituite la nivel de sector. De aceea, achiesăm la propunerile care s-au formulat în doctrină ca, *de lege ferenda*, să se elaboreze o lege specială pentru administrația publică a municipiului București[2].

---

[1] Elementele pe care trebuie să le cuprindă sesizarea sunt prevăzute în alin. (4) al art. 243, respectiv: a) numele, prenumele și codul numeric personal ale defunctului; b) data decesului, în format zi, lună, an; c) data nașterii, în format zi, lună, an; d) ultimul domiciliu al defunctului; e) bunurile mobile sau imobile ale defunctului înregistrate în evidențele fiscale sau, după caz, în registrul agricol; f) date despre eventualii succesibili, în format nume, prenume și adresa la care se face citarea.

[2] A. Iorgovan în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 257.

§22. Delegatul sătesc

Este reglementat de art. 142 C. adm., potrivit căruia el se alege în acele sate care nu au consilieri locali aleşi în consiliile locale.

Sub aspectul statutului, delegatul sătesc este **asimilat aleşilor locali.**

Modalitatea de desemnare a alesului local este **alegerea**[1]. Astfel, *delegatul sătesc este ales pe perioada mandatului consiliului local, în termen de 20 de zile de la data constituirii acestuia, de o adunare sătească, convocată de primar cu cel puţin 15 zile înainte şi desfăşurată în prezenţa primarului sau a viceprimarului şi a secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale.*

Precizăm că la adunarea sătească pot participa toţi cetăţenii cu drept de vot din satul respectiv. Pentru a avea loc alegerea delegatului sătesc, este necesar **votul majorităţii celor prezenţi la această adunare.** Se încheie un **proces-verbal,** care se prezintă în prima şedinţă a consiliului local.

Cazurile de încetare de drept a mandatului delegatului sătesc sunt următoarele: a) demisie; b) validarea, în calitate de consilier local, a unui supleant care are domiciliul în satul al cărui delegat este; c) schimbarea domiciliului într-un alt sat, inclusiv ca urmare a reorganizării unităţii administrativ-teritoriale respective; d) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a pedepsei; e) punerea sub interdicţie judecătorească; f) pierderea drepturilor electorale; g) deces.

În cazul în care a intervenit una din situaţiile mai sus enumerate, se alege un nou delegat sătesc, urmându-se aceeaşi procedură.

În virtutea principiului simetriei juridice, adunarea sătească poate să hotărască oricând eliberarea din funcţie a delegatului sătesc.

Într-o atare situaţie are loc alegerea, în termen de 20 de zile de la eliberarea din funcţie, a unei alte persoane.

Fiind reprezentanţi ai unor sate unde nu există consilieri locali, este evident că la discutarea problemelor privind satele pe care le reprezintă, delegaţii săteşti trebuie să fie invitaţi. Ei au dreptul să-şi spună punctul de vedere cu privire la problemele discutate, iar opinia lor consemnată în procesul-verbal al şedinţei.

Sintetizând cele deja prezentate şi tezele exprimate în doctrină, apreciem că putem determina următoarele elemente caracteristice ale delegatului sătesc:

a) este asimilat alesului local, însă nu poate fi ales în comisiile de specialitate;

b) poate participa la toate şedinţele consiliului local, iar în mod obligatoriu este convocat la cele care privesc satul pe care îl reprezintă;

c) nu este membru al consiliului local, prezenţa lui nu prezintă relevanţă pentru cvorum şi majoritatea cerută pentru votarea actelor;

d) fiind asimilat alesului local, dobândeşte drepturi ale acestuia (indemnizaţie, decontarea cheltuielilor) şi este ţinut să respecte îndatoririle ce le revin aleşilor locali[2].

§ 23. Iniţiativa cetăţenească şi adunările cetăţeneşti

Ambele materii se regăsesc în capitolul III al titlului VII al Părţii a III-a, sub această denumire.

---

[1] M. Apostolache, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 479.

[2] M. Apostolache, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 480.

Prin art. 247 se reglementează **inițiativa cetățenească,** care recunoaște cetățenilor posibilitatea de a propune consiliilor locale și județene pe a căror rază teritorială domiciliază, spre dezbatere și adoptare, **proiecte de hotărâri**.

Legea impune pentru promovarea unui proiect de hotărâre ca acesta să fie susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot înscrisă în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială.

Forma propusă pentru proiectul de hotărâre este depusă de către inițiatori la secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care îl afișează spre informare publică.

Ulterior depunerii documentației și după ce a avut loc verificarea ei de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, proiectul de hotărâre urmează procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau județean, după caz.

Adunările cetățenești sunt reglementate de art. 248 C. adm., care în alin. (1) prevede că locuitorii pot fi consultați și prin **adunări cetățenești**, organizate **pe sate,** în mediul rural, și **pe cartiere** sau **străzi,** în mediul urban.

Convocarea și organizarea adunărilor cetățenești se fac de către **primar,** iar inițiativa poate să-i aparțină lui sau unei treimi din numărul consilierilor în funcție.

Procedura de convocare a adunării cetățenești se realizează prin aducerea la cunoștință publică a scopului, datei și a locului unde urmează să se desfășoare aceasta. Pentru ca adunarea cetățenească să fie valabil constituită, este nevoie de **prezența majorității cetățenilor cu drept de vot**, iar propunerile se adoptă cu **majoritatea celor prezenți.**

Propunerile se înscriu într-un proces-verbal. Acesta se transmite primarului, care le supune dezbaterii consiliului local în prima ședință, în vederea stabilirii modalităților concrete de realizare și de finanțare, după cazul.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale are obligația să aducă la cunoștință publică soluția adoptată de consiliul local.

§ 24. Administratorul public

Este o instituție relativ nouă, introdusă în legislație prin modificările aduse în 2006 fostei Legi nr. 215/2001. Această inovație am apreciat-o inițial ca fiind neconstituțională, care contravine art. 121 alin. (1) din Constituție, care enumeră *autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe.* Scopul introducerii acestei instituții a fost acela *„de a profesionaliza administrația prin îmbunătățirea și fluidizarea sistemului de furnizare a serviciilor către cetățeni, atragerea unor profesioniști /specialiști care să aibă cunoștințe de natură tehnică, științifică, administrativă, cu aptitudini și abilități manageriale, reprezentând o alternativă în acest sens"*[1].

Codul administrativ îl reglementează în titlul VII al părții a III-a, art. 244-246. Din modul de formulare a art. 244 alin. (1)[2], *primarul, respectiv președintele consiliului județean, poate propune consiliului local, consiliului județean, după caz,* rezultă concluzia că **înființarea**

[1] O. Puie, *Administratorul public și contractul de management al administratorului public în contextul Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019,* în RDP nr. 1-2/2020, p. 111.

[2] Art. 244 alin. (1): „La nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, primarul, respectiv președintele consiliului județean poate propune consiliului local, consiliului județean, după caz, înființarea funcției de conducere de administrator public, în limita numărului maxim de posturi aprobate".

acestei funcţii este lăsată de legiuitor la aprecierea autorităţilor administraţiei publice locale[1].

Administratorului public îi pot fi delegate de către primar atribuţii de *coordonare a aparatului propriu de specialitate sau a serviciilor publice de interes local,* precum şi *calitatea de ordonator principal de credite.* Constatăm că administratorului public nu îi sunt conferite atribuţii proprii, specifice, el urmând să preia atribuţii exercitate de alte persoane (funcţionari publici sau personal contractual) cu funcţii de conducere[2].

Dincolo de aceste aspecte, ne întrebăm, retoric fireşte, **ce atribuţii şi calităţi mai păstrează primarul. Atâta vreme cât atribuţiile, atât ale lui, cât şi ale consiliului local, se duc la îndeplinire prin aparatul propriu de specialitate, cât nevoile cetăţenilor se satisfac prin servicii publice, şi cât cheltuirea bugetului local urmează să intre în responsabilitatea administratorului public,** întrebarea **ce va mai fi primarul, ce responsabilităţi administrative va mai avea,** este pe deplin legitimă. Unul din răspunsurile primite deja în dezbaterea proiectului a fost acela că **se va ocupa de politică.** Da, dar oamenii nu l-au ales să facă politică, ci să facă administraţie, adică să se preocupe de problemele comunităţii locale, de dezvoltarea acesteia, de binele cetăţenilor.

Prin Codul administrativ au fost aduse modificări de substanţă în ceea ce îl priveşte pe acesta. Astfel, dacă anterior numirea administratorului public se făcea în urma unui concurs, în baza unor criterii şi proceduri administrative, Codul administrativ **le-a eliminat,** soluţie care nu este, pe bună dreptate, împărtăşită pentru că ea contravine chiar scopului înfiinţării acestei funcţii, care are la bază ideea de **profesionalizare** şi s-a opinat în sensul revenirii la concurs[3].

Administratorul public va putea exista nu doar la nivelul localităţilor, ci şi **al judeţului**, unde **îi pot fi delegate aceleaşi atribuţii**, astfel că discuţiile anterioare sunt pe deplin valabile, cât şi **al asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară.**

S-a considerat în doctrină că prevederile referitoare la administratorul public vor avea o existenţă efemeră şi o aplicabilitate restrânsă, avându-se în vedere caracterul permisiv al normei la care face referire[4]. Însă realităţile se pare că infirmă acest scepticism, instituţia continuând să fiinţeze, iar prin unele experienţe, ea îşi relevă eficienţa. Apreciem că, dincolo de orice critici care se pot aduce, sub aspect teoretic, dacă în practică ele sunt infirmate, nu avem decât să exprimăm satisfacţia, pentru că nu ne dorim să avem neapărat dreptate, vrem ca administraţia să funcţioneze bine.

§ 25. Forme de asociere a unităţilor administrativ-teritorială. Privire specială asupra consorţiilor administrative

Ne-am propus să consacrăm o secţiune a analizei administraţiei publice locale şi acestei materii care, în special după adoptarea recentelor modificări aduse Codului

---

[1] C. Feurdean, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 787.

[2] I. Nicola, *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-269.

[3] C. Feurdean, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 789.

[4] I. Nicola, *Considerații..., art. cit.,* p. 268.

administrativ, capătă o semnificaţie deosebită. În art. 86 C. adm., care este situaţia în titlul III al părţii a III-a, consacrat regimului general al autonomiei locale, regăsim enumerate structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, fiind vorba despre: a) Asociaţia Comunelor din România; b) Asociaţia Oraşelor din România; c) Asociaţia Municipiilor din România; d) Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene din România; e) alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii. Aceste structuri asociative trebuie să fie consultate de către autorităţile administraţiei publice centrale iniţiatoare ale unui proiect de act normativ, cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de supunerea spre adoptare/aprobare a oricărui proiect de act normativ care priveşte în mod direct administraţia publică locală şi/sau care are impact asupra colectivităţilor locale.

Este admisă posibilitatea ca, în cazul proiectelor de acte normative cu caracter urgent, termenul să poată fi redus la **10 zile lucrătoare.**

Aceste structuri asociative adoptă **punctele de vedere** cu privire la proiectele de acte normative asupra cărora au fost consultate, despre care se precizează că **se motivează în concordanţă cu prevederile legale.** Ele se transmit către autorităţile care le-au solicitat într-un termen de **10 zile lucrătoare de la primire,** sau, după caz, în 7 zile lucrătoare, în cazul proiectelor de acte normative care au caracter urgent, prin grija preşedinţilor lor. Criticăm modul de redactare a art. 86 alin. (3) care utilizează formula că *punctele de vedere* ***se pot transmite*** *prin grija preşedinţilor structurilor asociative,* care te determină să te întrebi ce a avut în vedere legiuitorul prin acea formulare permisivă? Că nu este obligatoriu să se transmită? Că se pot transmite şi prin grija altora? Indiferent de întrebare şi de răspuns, formula nu este prea fericită, deoarece, în opinia noastră, conferă o doză şi mai mare de formalism unei proceduri care oricum nu excelează în rigoare şi, mai ales, în respectarea punctelor de vedere atunci când ele se exprimă. Noi credem că de esenţa consultării ar trebui să fie **atât obligaţia celui are trebuie să consulte, de a face acest lucru,** cât şi **obligaţia celui care este consultat de a se exprima** şi de a respecta termenele, atunci când acestea sunt prevăzute. Caracterul *neobligatoriu* intervine în ceea ce priveşte respectarea punctului de vedere al celui consultat.

În conformitate cu **art. 89** sunt reglementate **formele de asociere a unităţilor administrativ-teritoriale** şi se recunoaşte dreptul, prin alin. (1), ca două sau mai multe unităţi administrativ-teritoriale să coopereze şi să se asocieze, în condiţiile legii, formând **asociaţii de dezvoltare intercomunitară (ADI),** cu personalitate juridică, de drept privat, care au statut de **persoane juridice de utilitate publică**.

Noţiunea de **asociaţie de dezvoltare intercomunitară** o regăsim definită la art. 5 lit. i), ea reprezentând *structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat şi de utilitate publică, înfiinţate, în condiţiile legii, de unităţile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice.*

O categorie distinctă de asociaţii de dezvoltare intercomunitară este **zona metropolitană,** care, potrivit art. 5 lit. qq) C. adm., astfel cum a fost acesta modificat prin Legea nr. 246/2022 privind zonele metropolitane, precum şi modificarea şi completarea unor acte normative[1], reprezintă *asociaţia de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile reşedinţă de judeţ ori municipii, altele decât cele reşedinţă*

[1] Publicată în M. Of.. nr. 745 din 25 iulie 2022. Prin această lege au fost înlăturate din reglementare *aglomerările urbane,* care erau prevăzute la lit. e) a art. 5 C. adm.

de județ, pe de o parte, și unități administrativ-teritoriale aflate în teritoriul metropolitan, pe de altă parte.

După cum se poate observa, prin conținutul actual al textului, se recunoaște posibilitatea, pentru toate municipiile, de a fi partenere ale unei zone metropolitane[1].

În doctrină se apreciază că *motivația principală care a determinat adoptarea unui act normativ având un asemenea obiect de reglementare pornește de la recunoașterea dinamicii demografice și imobiliare a capitalei și a metropolelor regionale, în special și a municipiilor, în general, care au nevoie de terenuri pentru dezvoltare, în vreme ce unitățile administrativ-teritoriale au nevoie de infrastructură pentru a se adapta la noile cerințe*[2].

Prin Legea nr. 375/2022[3], se consacră o formă nouă de asociere între unitățile administrativ-teritoriale, anume **consorțiile administrative.**

Potrivit alin. (8^1) al art. 89, *„Două sau mai multe unități administrativ-teritoriale învecinate au dreptul ca, în limitele competenței autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, în consorții administrative, în scopul îmbunătățirii eficienței serviciilor publice, creșterii eficacității implementării investițiilor sau pentru eficientizarea utilizării resurselor umane specializate pentru atingerea intereselor colectivităților locale",* care, astfel cum prevede alin. (8^2), *nu au personalitate juridică.*

Crearea acestor structuri asociative atrage modificări și completări și ale altor articole ale Codului administrativ, care privesc regimul răspunderii personalului, cu precădere a celei disciplinare, atribuțiile secretarului general, inclusiv completarea anexei 7 prin care sunt consacrate *normele privind modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura disciplinară.*

O prevedere care ne-a atras atenția din reglementarea nou introdusă vizează includerea, între atribuțiile care pot fi exercitate în cadrul consorțiilor administrative, a celei prevăzută de art. 91^1 alin. (2) lit. b), respectiv *contrasemnarea pentru legalitate a actelor administrative emise/adoptate pentru unitățile administrativ-teritoriale membre.*

Urmează apoi și alte prevederi care întregesc conținutul acestei atribuții, cum ar fi cea de la art. 242 alin. (1^1), conform căreia *„Prin excepție de la prevederile art. 243 alin. (1) lit. a), în situația în care unitatea administrativ-teritorială face parte dintr-un consorțiu administrativ, atribuția de contrasemnare pentru legalitate a actelor administrative ale autorităților administrației publice locale poate fi exercitată de către secretarul general al altei unități administrativ-teritoriale membră a consorțiului administrativ, în condițiile art. 91^1 alin. (2) lit. b)".*

Observăm, cu îngrijorare, am putea spune, că textele de lege nou introduse creează posibilitatea ca, urmare a constituirii unor consorții, atribuții de o importanță deosebită pentru administrația locală, cum ar fi cea a contrasemnării pentru legalitate a actelor autorităților autonome deliberative și executive ale autonomiei locale să poată fi exercitate

---

[1] E.L. Cătană, *Regimul juridic al zonelor metropolitane din perspectiva modificărilor aduse Codului administrativ prin Legea nr. 246/2022,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 131.

[2] D.A. Tofan, *Legea zonelor metropolitane. O noutate legislativă pentru sistemul de drept comun. Conexiuni cu Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2022, p. 98.

[3] Legea nr. 375/2022 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 1255 din 27 decembrie 2022.

de secretarul general al unei localități din consorțiu, ceea ce este o soluție cu care nu putem fi de acord.

Este posibil ca prin această procedură să fie validate, prin contrasemnare, acte administrative care, în alte condiții, nu ar fi fost contrasemnate. Ne referim la consorțiile administrative din zone ale țării care manifestă tendințe de autonomizare pe criterii teritoriale sau interese de privatizare care exced regimului juridic al bogățiilor naturale ale României. Sau, mai succint exprimat, **proiecte și interese care nu concordă cu interesul național.**

Un alt aspect, care are, de altfel, legătură cu cele menționate de noi anterior, vizează faptul că, spre deosebire de ADI, consorțiile administrative urmăresc *mandatarea unității administrative prestatoare să îndeplinească în numele unității administrativ-teritoriale beneficiare activitățile menționate la art. 91 exclusiv în interesul beneficiarului*[1]. Pentru exemplificare, se completează atribuțiile consiliilor locale enumerate la art. 129 alin. (1)-(10), cu un nou alineat, alin. (10[1]), conform căruia consiliul local din unitatea administrativ-teritorială membră a consorțiului *poate să exercite, în tot sau în parte, în baza mandatului altei unități administrativ-teritoriale, membră a consorțiului, una sau mai multe atribuții prevăzute la art. 91 alin. (2)*[2].

Din modul în care sunt reglementate rezultă, astfel cum s-a remarcat deja, că soluțiile legislative deja prezentate sunt de natură **să afecteze principiile autonomiei locale și rolul autorităților administrației publice locale prevăzute de Constituție în art. 120-123,** prin faptul că **prestatorul își depășește nu doar competența materială, ci și pe cea teritorială,** iar **activitățile prestate exclusiv în interesul beneficiarului nu se circumscriu interesului comunității locale din unitatea administrativ-teritorială prestatoare**[3].

Acesta sunt câteva din aspectele vulnerabile ale reglementării nou introduse. De aceea, apreciem că ea impune o analiză riguroasă a specialiștilor, motiv pentru care am găsit de cuviință să atragem atenția asupra reglementării respective.

---

[1] I. Alexe, *Particularitățile juridice ale consorțiilor administrative,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, pp. 169-170.

[2] Art. 91 alin. (2) C. adm. are următorul conținut: „Organizarea și modul de funcționare a organelor asociației de dezvoltare intercomunitară și a aparatului tehnic sunt stabilite prin actul de înființare și statutul asociației de dezvoltare intercomunitară, aprobate prin hotărârile consiliilor locale, respectiv județene asociate."

[3] I. Alexe, *Particularitățile juridice ale consorțiilor administrative,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc, op. cit.,* p. 169.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, toate dispoziţiile referitoare la consiliul local şi primar.

2.Identificaţi, în Codul administrativ, toate dispoziţiile referitoare la consiliul local şi primar.

3. Pregătiţi, sub coordonarea asistentului, lucrările unei şedinţe de consiliu local.

4. Analizaţi comparativ actele care emană de la autorităţile deliberative şi executive ale autonomiei locale, identificând atât elementele comune, cât şi cele care le deosebesc.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) În exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite dispoziţii;

b) în exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite decizii şi norme interne;

2. a) Încetarea mandatului primarului poate avea loc în cazul imposibilităţii de exercitare a mandatului pe o perioadă mai are de 30 de zile;

b) încetarea mandatului primarului poate avea loc în cazul arestării preventive şi a arestului la domiciliu.

3. a) Viceprimarul se alege din rândul consilierilor locali cu votul majorităţii consilierilor în funcţie;

b) viceprimarul se alege din rândul consilierilor locali cu votul majorităţii consilierilor prezenţi.

4. a) Primarul este autoritatea deliberativă a autonomiei locale;

b) primarul este autoritate a administraţiei publice locale cu rol deliberativ şi executiv, în egală măsură.

5. a) Consiliul local are statut de autoritate deliberativă a autonomiei locale;

b) consiliul local are statut de autoritate executivă a autonomiei locale.

6. a) Între consiliul judeţean, consiliul local şi primar există raporturi de tutelă administrativă;

b) între consiliul judeţean, consiliul local şi primar există raporturi de colaborare.

7. a) Între consiliul local şi primar există raporturi de subordonare;

b) între consiliul local şi primar există raporturi de colaborare.

8. a) Primarul, în sistemul românesc, este reprezentant al statului şi al colectivităţii locale;

b) primarul, în sistemul românesc, este reprezentantul exclusiv al colectivităţii locale care l-a ales.

9. a) Schimbarea din funcţie a viceprimarului şi vicepreşedinţilor de consilii judeţene se poate face de majoritatea consilierilor în funcţie;

b) schimbarea din funcţie a viceprimarului şi vicepreşedinţilor de consilii judeţene se poate face de majoritatea de 2/3 din numărul consilierilor în funcţie.

10. a) Secretarilor generali de unităţi administrativ-teritoriale le este recunoscut dreptul de a face parte din partide politice;

b) secretarilor generali de unităţi administrativ-teritoriale le este recunoscut dreptul de a face parte din partide politice, însă le este interzis să facă parte din organele de conducere ale acestora.

11. a) Secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale trebuie să aibă, în mod obligatoriu studii juridice, administrative sau politice;

b) secretarul general de unitate administrativ-teritorială poate avea orice studii superioare.

12. Şedinţele consiliului local au loc în fiecare lună sau ori de câte ori este nevoie;

b) şedinţele consiliului local au loc săptămânal sau ori de câte ori este nevoie.

13. a) Hotărârile consiliului local se semnează de preşedintele de şedinţă şi se contrasemnează de secretarul general;

b) hotărârile consiliului local se semnează de primar şi se contrasemnează de secretarul general.

14. a) Hotărârile consiliului local şi ale consiliului judeţean care au caracter individual produc efecte juridice din momentul aducerii la cunoştinţă publică;

b) hotărârile consiliului local şi ale consiliului judeţean, care au caracter individual, produc efecte juridice din momentul comunicării.

15. a) Între prefect, pe de o parte, şi consilii locale şi primari, pe de altă parte nu există raporturi de subordonare;

b) între prefect, pe de o parte, şi consilii locale şi primari, pe de altă parte există raporturi de subordonare.

16. a) Validarea mandatelor consilierilor locali se face de către comisia de validare, constituită din consilieri locali aleşi şi un reprezentant al prefectului;

b) validarea mandatelor consilierilor locali se face de către instanţa judecătorească.

17. a) Validarea alegerii primarului se face de judecătoria în a cărei rază se află unitatea administrativ-teritorială;

b) validarea alegerii primarului se face de tribunalul în a cărei rază se află unitatea administrativ-teritorială.

CAPITOLUL XIV

AUTORITĂŢILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE JUDEŢENE

§ 1. Consiliul judeţean. Statut constituţional

Prin art. 122 din Constituţie se reglementează **consiliul judeţean,** autoritate a administraţiei publice constituită **la nivelul judeţului**. Semnalăm faptul că pentru nivelul de bază, constituantul consacră reglementări atât pentru autorităţile deliberative (consiliul local), cât şi pentru autorităţile executive (primarul). În schimb, pentru nivelul intermediar, legea fundamentală vine cu reglementări numai pentru autoritatea deliberativă, respectiv consiliul judeţean. Rol executiv la nivelul administraţiei judeţene are **preşedintele consiliului judeţean**, pentru care, până la revizuirea din 2003, nu exista nici o dispoziţie constituţională care să-l prevadă. Abia în 2003 el a fost consacrat în art. 123 alin. (4) care prevede că *între prefect, pe de o parte, consiliile locali şi primari, precum şi* ***consiliile judeţene şi preşedinţii acestora****, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*

Consiliul judeţean[1] **este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.** Art. 107 alin. (1) C. adm., reia, într-o formulare aproape identică, textul constituţional precitat. Din interpretarea acestui text, rezultă următoarele **elemente ale statutului constituţional şi legal al consiliului judeţean:**

a) este **o autoritate a autonomiei locale** de la nivel judeţean;

b) **rolul consiliului judeţean** este acela de **a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti**, însă *„coordonarea activităţii consiliilor locale nu implică subordonarea acestora consiliului judeţean, pentru că între autorităţile administraţiei locale de bază şi consiliul judeţean nu există raporturi de subordonare"*[2].

c) **finalitatea coordonării** constă în **realizarea serviciilor publice de interes judeţean.** Constatăm astfel că, în **vreme ce consiliul local (comunal, orăşenesc şi municipal) dispune de plenitudinea de competenţă în soluţionarea problemelor de interes local, consiliul judeţean are atribuţii restrânse, care se limitează la coordonarea activităţii consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean**[3]. După cum s-a subliniat deja în doctrină, legiuitorul constituant din 1991 *„a pus accent pe autonomia comunelor şi oraşelor, rezervând autorităţii judeţene alese doar un rol coordonator"*[4]. Prin cel de-al doilea alineat al art. 122 din Constituţie se trimite la lege, pentru a se stabili modul de alegere şi funcţionare a consiliului judeţean, în prezent de Codul administrativ, care îl reglementează în partea a VI-a, titlul V, capitolul VI[5].

---

[1] Pentru un istoric asupra creării judeţelor, a se vedea St. Guérard, A. Tudor, *La création des départements en Roumanie (1864-1894)*, în RDP nr. 3/2018, pp. 20-33.

[2] M. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, comentată şi adnotată, op. cit.,* p. 75.

[3] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 42.

[4] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 273.

[5] Precizăm că în România, în perioada de elaborare a Constituţiei din 1991, în cadrul Adunării Constituante s-a pus problema necesităţii ca să se consacre două nivele intermediare, astfel ca, pe lângă comună, ca unitate administrativă de bază şi judeţ, ca unitate intermediară, să se consacre şi al doilea nivel intermediar,

§ 2. Drept comparat

Sub aspectul **organizării administrativ-teritoriale,** statele care compun Uniunea Europeană, sunt de **trei categorii**: în care **nu există un nivel intermediar între centru şi comună,** cum ar fi Austria, Finlanda, Luxemburg şi Portugalia; a doua categorie o formează statele în care există **un nivel intermediar,** categorie în care se încadrează Anglia, Belgia, Danemarca, Germania, Grecia, Irlanda, Olanda, Suedia şi România; state în care există **două niveluri intermediare**, situaţie existentă în Franţa, Italia.

Denumirea acestui nivel intermediar este diferită de la stat la stat. Astfel, în Germania ele se numesc **arondismente,** în Belgia, Italia, Olanda, **provincii,** în Spania, regăsim pe lângă **provincii** şi **comunităţi autonome,** în Danemarca, Marea Britanie, Suedia şi Irlanda sunt **comitate,** în Grecia regăsim **departamente**. Franţa se caracterizează prin două niveluri intermediare, existând, pe lângă **departamente**, care sunt corespondentul judeţelor din România, şi **regiunea**. În România, **judeţul** reprezintă nivelul intermediar între nivelul central şi comună.

Administraţia publică de nivel intermediar a statelor membre ale Uniunii Europene este caracterizată prin faptul că ea include cel puţin o autoritate reprezentativă autonomă şi un control din partea statului exercitat printr-o structură corespondentă, ca statut, prefectului din sistemul românesc. În ceea ce priveşte *autoritatea reprezentativă autonomă,* regăsim o autoritate care poartă, de regulă, numele de **consiliu.**

În **Danemarca** există **Consiliul comitatului,** care este organul deliberativ ales prin vot direct pentru un **mandat de 4 ani,** care este condus de un preşedinte, ales dintre membrii săi, care acţionează în numele Consiliului şi îl reprezintă.

În **Franţa**, există două autorităţi autonome, corespunzătoare celor două niveluri intermediare care caracterizează administraţia publică din acest stat: la **nivelul regiunii** este ales şi funcţionează un **consiliu regional**, format din consilieri aleşi prin vot universal şi direct pentru un mandat de 5 ani precum şi un **consiliu general** la nivelul **departamentului**, autoritate deliberativă formată din consilieri generali aleşi pentru un mandat de 6 ani.

În **Germania** la nivelul **arondismentului** regăsim un organ reprezentativ ales prin votul direct al populaţiei, denumit **Adunarea arondismentului**, pentru un mandat de 5 ani. Aceasta alege, dintre membrii săi, un **preşedinte al arondismentului,** care are un statut atipic faţă de alte state. Astfel, acesta se alege pentru un mandat cuprins între 6 şi 12 ani şi este funcţionar public ales, care îndeplineşte o dublă calitate, de preşedinte al Adunării arondismentului şi de şef al întregii administraţii din arondisment, exercitând controlul administrativ asupra actelor comunelor componente.

---

pe sistemul *plaselor* care au existat în istoria țării noastre. Propunerea, formulată de Dumitru Teaci, a fost argumentată pe ideea că *în multe județe, cu foarte multe comune, cu teritorii foarte întinse, este greu să administrezi*, propunere care nu a fost acceptată[5] (*Geneza Constituției, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1998, p. 557). Discuția cu privire la înființarea celui de-al doilea nivel nu a fost abandonată, ea reluându-se și concretizându-se chiar prin proiectul de lege privind revizuirea Constituției, care a conținut dispoziții privind *regiunile,* dar care a fost abandonat, cel puțin deocamdată, după invalidarea lui de către Curtea Constituțională.

Grecia are, la nivelul celor **51 de departamente ale sale**, câte un **consiliu departamental,** format din consilieri aleşi prin vot universal, direct şi obligatoriu, pentru un mandat de 4 ani.

În **Irlanda** la nivelul **comitatelor** din sunt alese **Consilii ale comitatului**, prin vot direct, pentru un mandat de 5 ani.

În **Italia,** la nivelul regiunii sunt **două autorităţi reprezentative alese prin vot direct,** respectiv **Consiliul regional** şi **Preşedintele regiunii,** alese pentru un mandat de 4 ani. Constituţia Italiei se particularizează prin reglementările dezvoltate pe care le cuprinde cu privire la autorităţile administrative constituite la nivelul regiunilor. Astfel, conform art. 121, organele regiunii sunt **Consiliul Regional**, **Giunta** şi **preşedintele. Consiliul regional** este cel care exercită puterea legislativă şi celelalte funcţii conferite prin Constituţie şi legi regiunii. **Giunta** este **organul executiv al regiunii,** iar **preşedintele regiunii** este cel care reprezintă **regiunea**. În Olanda, în fruntea fiecărei provincii este aleasă prin vot direct o **Adunare a provinciei,** pentru un mandat de 4 ani, ca organ deliberativ, care alege dintre membrii săi un Birou executiv, ca organ colegial cu activitate permanentă care adoptă cea mai mare parte a actelor administrative. Spania, cunoscută ca un *stat al autonomiilor,* cuprinde **15 provincii (comunităţi autonome),** din care unele se bucură de largi prerogative legislative (Catalonia, Ţara Bascilor, Andaluzia, Aragon, Navara, Castilia) ale căror organe deliberative poartă denumirea de **Adunări legislative**, alese prin vot direct, pentru un mandat de 4 ani. Provinciile sunt administrate de aşa-numita **reprezentanţă** compusă din **Consiliul provinciei, Comisia de guvernare, Preşedintele** şi **vicepreşedinţii. Consiliul provinciei** este **organul deliberativ**, compus din deputaţi provinciali, aleşi în mod indirect, de către consilierii municipali, din rândul lor. **Preşedintele** este **organul executiv**, ales de Consiliul provinciei, dintre membrii săi, şi el numeşte vicepreşedinţii care îndeplinesc atribuţiile pe care el le deleagă.

În **Suedia,** la nivelul comitatului regăsim **consiliul comitatului**, care este un **organ deliberativ,** ales prin vot direct pentru un mandat de 4 ani şi **comitetul executiv**, ales de **consiliu**, dintre membrii săi şi condus de liderul partidului care deţine majoritatea în consiliu.

Observăm **existenţa în cea mai mare parte a statelor europene a unei autorităţi cu caracter autonom constituită la nivel intermediar, aleasă, în cea mai mare parte, prin vot direct, cu rol deliberativ.** În afara autorităţii deliberative există şi o **autoritate executivă**, de regulă un **organ unipersonal,** denumit **preşedinte,** dar există şi state unde **organul executiv are caracter colegial**, sub forma unui **comitet executiv**. Alegerea organului executiv se face, în cele mai multe cazuri prin vot indirect, de către organul deliberativ, dintre membrii acestuia.

§ 3. Raporturile dintre autorităţile locale şi cele judeţene

Codul administrativ prevede în art. 85 că raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale din comune, oraşe şi municipii şi autorităţile administraţiei publice de la nivel judeţean se bazează pe principiile **autonomiei, legalităţii, cooperării** şi **solidarităţii în rezolvarea problemelor întregului judeţ, egalităţii de tratament** şi al **responsabilităţii**.

§ 4. Constituirea consiliului județean și componența

Consiliul județean este **format** din **consilieri,** care sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. El *„se alege pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale"*[1].

Universalitatea votului, potrivit căreia toți cetățenii români au dreptul de a vota, dacă sunt îndeplinite condițiile constituționale și legale[2].

Egalitatea votului derivă din egalitatea tuturor în fața legii și a autorităților publice, consacrată de art. 16 din legea fundamentală.

Caracterul direct al votului presupune *că alegătorul poate și trebuie să își exprime opțiunea sa personală și nu prin intermediari sau reprezentanți*[3]. Votul direct este de esența reprezentativității și permite alegătorilor să-și exprime direct și personal opțiunea pentru un candidat sau o listă de candidați[4].

Caracterul secret exprimă *trăsătura constituțională a votului care dă posibilitatea alegătorului de a-și exprima opțiunea sa cu privire la candidații propuși pe liste, fără că această opțiune să fie cunoscută de alții sau supusă vreunei presiuni*[5].

Caracterul liber exprimat evocă faptul că alegătorul nu este supus nici unei constrângeri, el are posibilitatea *de a-și manifesta sau nu opțiunea pentru o anumită listă de candidați sau un anumit candidat*[6].

În baza Codului administrativ, consiliul județean și președintele său se aleg **direct.**

Numărul consilierilor care compun fiecare consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor din fiecare județ, astfel cum este el raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile. Legea stabilește numărul minim și maxim al consilierilor județeni, și anume: 30 pentru un număr de până la 350.000 locuitori, respectiv 36, pentru un număr de peste 650.000 de locuitori[7].

Procedura de constituire a consiliului județean este similară celei utilizate pentru consiliul local, Codul administrativ conferind pentru puterea judecătorească competența validării mandatelor de consilieri județeni. Diferența față de consiliul local constă în faptul că validarea se face de către tribunal. Încheierea de validare sau invalidare se atacă de către cei interesați la **curtea de apel în a cărei circumscripție se află tribunalul.**

§ 5. Atribuțiile și funcționarea consiliului județean

Atribuțiile

La fel ca și consiliul local, și **consiliul județean** are o **dublă natură:** de **autoritate a autonomiei județene** și de **autoritate a administrației publice județene**[8].

---

[1] D. Ciobanu, A. Vasile, *Considerații teoretice și practice privitoare la validarea mandatului de consilier local,* în RDP nr. 1/2016, p. 96.

[2] Gh. Iancu, *Sistemul electoral,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, București, 2006, p. 9.

[3] Gh. Iancu, *Sistemul electoral, op. cit.,* p. 19.

[4] Mihai Apostolache, *Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale comentată și adnotată,* ed. a 2-a, revăzută, completată și adăugită, Ed. Universitară, București, 2017, p. 39.

[5] *Ibidem.*

[6] *Ibidem.*

[7] Pentru un număr cuprins între 350.001-500.000 sunt 32 de consilieri, iar pentru un număr cuprins între 500.001-650.000 sunt 34 de consilieri județeni.

[8] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 273; A. Iorgovan, M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 259.

Codul administrativ în art. 173 identifică mai multe **categorii de atribuţii** care revin consiliului judeţean:

a) **atribuţii privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul judeţean alege **doi vicepreşedinţi**, hotărăşte înfiinţarea, desfiinţarea, reorganizarea de instituţii, servicii publice, societăţi comerciale de interes judeţean; aprobă, la propunerea preşedintelui, regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului judeţean, organigrama, statul de funcţii; exercită, în numele judeţului, drepturile şi obligaţiile corespunzătoare participaţiilor deţinute la societăţi comerciale sau regii autonome, în condiţiile legii;

b) **atribuţii privind dezvoltarea economico-socială a judeţului.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul judeţean aprobă bugetul de venituri şi cheltuieli; contractarea şi garantarea de împrumuturi; stabileşte impozite şi taxe la nivel judeţean; adoptă strategii, prognoze şi programe de dezvoltare; stabileşte programele de dezvoltare a judeţului şi documentaţiile pentru lucrările de investiţii; stabileşte, pe baza avizului consiliilor locale ale localităţilor implicate, proiectele de organizare şi amenajare a teritoriului judeţului şi de dezvoltare urbanistică generală a acestuia; aprobă documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes judeţean, în condiţiile legii;

c) atribuţii privind **administrarea domeniului public şi privat al judeţului**. În exercitarea acestei atribuţii, consiliul judeţean hotărăşte darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor publice de interes judeţean, închirierea sau vânzarea celor private, atribuie denumiri pentru obiective de interes judeţean;

d) **atribuţii privind gestionarea serviciilor publice de interes judeţean.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul judeţean asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice din educaţie, protecţia copilului, sănătate, cultură, tineret, sport, ordine publică, situaţii de urgenţă, mediu înconjurător, monumentele istorice, evidenţa persoanelor, căi de comunicaţie, servicii comunitare de utilitate publică de interes judeţean; sprijină cultele religioase; emite acordurile, avizele şi autorizaţiile date în competenţa sa; acordă asistenţă tehnică, în domenii specifice, unităţilor administrativ-teritoriale din judeţ;

e) **atribuţii privind cooperarea interinstituţională pe plan intern şi extern.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul judeţean hotărăşte cooperarea sau asocierea cu persoane fizice române sau străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, înfrăţirea sau cooperarea cu unităţi administrativ-teritoriale din alte ţări[1].

Acestora se adaugă **şi alte atribuţii** prevăzute de lege. Termenul de *lege* trebuie înţeles în sens restrâns, deoarece nu se pot stabili atribuţii pentru consiliul judeţean prin acte normative care să fie inferioare legii[2].

Consiliul judeţean se alege pentru un **mandat** de **4 ani**[3], care se exercită de la data constituirii până la declararea, ca legal constituit, a consiliului nou-ales.

---

[1] A. Egyed, *Relaţiile internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul aderării la Uniunea Europeană,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 303-316.

[2] M. Apostolache, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 562.

[3] Mandatul poate fi prelungit numai prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Funcţionarea.

Potrivit art. 178 C. adm., forma de lucru este **şedinţa**, care are loc în fiecare lună. În afara **şedinţelor ordinare,** consiliul judeţean se poate întruni şi în **şedinţă extraordinară**, ori de câte ori este necesar, la cererea preşedintelui sau a cel puţin o treime din numărul consilierilor sau la solicitarea prefectului, adresată preşedintelui consiliului judeţean. Art. 178 alin. (2) C. adm. condiţionează aptitudinea prefectului de a solicita preşedintelui consiliului judeţean întrunirea în şedinţă extraordinară de existenţa unor cazuri excepţionale, care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum şi pentru apărarea ordinii şi liniştii publice. În cadrul şedinţelor extraordinare pot fi adoptate acte normative care să corespundă situaţiilor excepţionale care au atras întrunirea într-o asemenea şedinţă, de regulă, cu caracter temporar, inclusiv în materie contravenţională, sancţionatorii sau vizând subiectele de drept din zonele calamitate sau supuse tulburărilor sociale[1].

Şedinţele consiliului judeţean sunt legal constituite în prezenţa majorităţii consilierilor judeţeni în funcţie. Legea consacră **caracterul obligatoriu al prezenţei consilierilor judeţeni la şedinţe**, situaţiile în care se consideră că absenţa este temeinică fiind aceleaşi ca la consilierii locali, prevăzute de art. 137 alin. (2)-(5), care se aplică în mod corespunzător.

Conducerea şedinţelor consiliului judeţean se realizează potrivit art. 181 C. adm. de preşedintele consiliului judeţean sau, în lipsa acestuia, de vicepreşedintele desemnat în condiţiile art. 192 alin. (1) sau (2), după caz. Atunci când, din motive întemeiate, lipseşte şi vicepreşedintele desemnat în condiţiile art. 192 alin. (2), şedinţa este condusă de celălalt vicepreşedinte sau, în cazul în care şi acesta din urmă lipseşte, de un consilier judeţean, ales cu majoritate absolută.

În doctrină[2] s-a pus o problemă interesantă, care se impune a fi abordată, legată de deosebirea dintre administraţia locală de la nivel local şi cea de la nivel judeţean. Astfel, dacă la nivel judeţean preşedintele sau înlocuitorul lui conduc şedinţele organului deliberativ, la nivel local şedinţele consiliului local sunt conduse de către preşedintele de şedinţă, ales din rândul consilierilor. Autorul citat consideră că opţiunea legiuitorului reprezintă o măsură de natură să consolideze relaţia executiv-deliberativ, având în vedere că în practică sunt frecvente situaţiile conflictuale între aceştia, cu efecte negative asupra activităţii administraţiei publice locale. De aceea, se apreciază că *o asemenea soluţie ar putea fi gândită şi în cazul relaţiei primar-consiliu local, în sensul recunoaşterii dreptului primarului de a conduce şedinţele consiliului local,* dat fiind faptul că majoritatea hotărârilor sunt propuse de primar iar o relaţie mai strânsă între aceştia ar fi benefică administraţiei locale. Ea ar determina o creştere a eficienţei şi calităţii actului administrativ şi ar elimina blocajele instituţionale care se întâlnesc în prezent[3].

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 223.

[2] M. Apostolache, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 595.

[3] M. Apostolache, *Primarul în România şi în Uniunea Europeană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 359.

§ 6. Actele consiliului judeţean şi ale preşedintelui consiliului judeţean

Potrivit art. 182 alin. (1) C. adm., *în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, consiliul judeţean adoptă hotărâri cu majoritatea calificată, absolută sau simplă, după caz.* Sunt aplicabile prevederile art. 139 privind fiecare dintre aceste majorităţi, regula reprezentând-o majoritatea simplă.

Hotărârile consiliului judeţean sunt acte administrative supuse regimului juridic al actelor administrative, cu toate dimensiunile acestuia (caracter executoriu, se bucură de prezumţiile de legalitate, autenticitate şi veridicitate etc.), care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual. Ele se comunică în mod obligatoriu prefectului, prin grija secretarului general al judeţului. Sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ şi controlului de tutelă al prefectului[1]. Hotărârile se semnează de către preşedinte sau de vicepreşedintele care a condus şedinţa şi se contrasemnează de către secretarul general.

Preşedintele consiliului judeţean, care, din punct de vedere al statutului său, este un **organ unipersonal şi executiv al consiliului judeţean**[2], emite **dispoziţii,** care pot avea atât caracter normativ cât şi caracter individual. Aceste dispoziţii devin executorii numai **după ce sunt aduse la cunoştinţă publică** (cele **normative**) sau **sunt comunicate persoanelor interesate** (cele **individuale**).

§ 7. Răspunderea consiliului judeţean

Dizolvarea de drept

Art. 183 din Codul administrativ prevede instituţia **dizolvării de drept** a consiliului judeţean, în aceleaşi cazuri aplicabile celor în care are loc dizolvarea de drept a consiliului local.

Preşedintele consiliului judeţean, vicepreşedinţii, secretarul general al judeţului sau orice persoană interesată va sesiza instanţa de contencios administrativ cu privire la intervenţia cazului de dizolvare de drept. Instanţa analizează situaţia de fapt şi se pronunţă cu privire la dizolvarea consiliului, printr-o hotărâre definitivă, care se comunică prefectului. Până la constituirea noului consiliu judeţean sau, după caz, a noului consiliu local, problemele judeţului vor fi rezolvate de preşedinte sau, după caz, de secretarul general al judeţului (art. 186 C. adm.).

Curtea Constituţională a statuat în sensul că situaţiile care determină dizolvarea de drept a consiliului local sau judeţean constituie *impedimente obiective în funcţionarea optimă a acestuia, iar remedierea disfuncţionalităţilor reprezintă o chestiune de ordine publică, ce trebuie semnalată într-un interval de timp cât mai scurt, astfel încât comunitatea să nu fie afectată*[3].

Dizolvarea prin referendum. Referendumul se organizează în condiţiile Legii nr. 3/2000, ca urmare a cererii adresată prefectului de cel puţin 25 % din numărul cetăţenilor cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral al judeţului. Referendumul judeţean, ca şi cel local, se organizează de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, un judecător de la tribunal, iar secretariatul este asigurat de

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* pp. 412-419.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 222-223.

[3] DCC nr. 1347/2011, publicată în M. Of. nr. 893 din 16 decembrie 2011.

instituţia prefectului. El este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului judeţean, ca şi a consiliului local, încetează dacă în favoarea dizolvării s-a pronunţat jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Observăm că, dacă în cazul dizolvării de drept, încetarea mandatului izvorăşte din lege, în cazul dizolvării prin referendum sancţiunea se aplică de către comunitatea locală care votează pentru încetarea înainte de termen a mandatului organului administraţiei publice locale, deliberativ sau executiv[1].

§ 8. Preşedintele consiliului judeţean

Codul administrativ califică, prin art. 5 lit. n), preşedintele consiliului judeţean ca fiind autoritate executivă, alături de primarii comunelor, oraşelor, municipiilor, subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor şi primarul general al Capitalei şi îl reglementează în capitolul VII al titlului V al părţii a III-a. Actualul art. 123 alin. (4) din Legea fundamentală ne permite să afirmăm că în prezent **preşedintele consiliului judeţean a devenit o instituţie de rang constituţional**[2].

Conducerea consiliului este realizată astfel de **preşedinte, care îndeplineşte funcţia de reprezentare a judeţului în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate.** El răspunde în faţa consiliului judeţean de buna funcţionare a administraţiei publice judeţene şi de buna funcţionare a aparatului propriu de specialitate pe care îl conduce şi controlează şi care i se subordonează şi asigură respectarea prevederilor Constituţiei, a legilor şi celorlalte acte juridice obligatorii şi a hotărârilor consiliului judeţean.

În perioada 1991 şi până în prezent, alegerea preşedintelui de consiliu judeţean s-a făcut, mai întâi, indirect, apoi direct, astfel: între 1991-2007 a fost ales indirect; între 2007-2014 a fost ales direct; între 2014-2019 a fost ales indirect; din 2019 şi în prezent el este ales direct, iar *„această măsură dă mai multă legitimitate şi responsabilitate pentru preşedinte, care pune în practică strategiile pentru care cetăţenii l-au ales"*[3].

Dacă până în 2003, el se alegea în mod indirect, ni s-a părut firească modificarea tipului de alegere a acestuia prin Legea nr. 35/2008[4], în sensul că *„socotirea de legiuitor a preşedintelui consiliului judeţean ca autoritate executivă a fost pusă de acord cu modificările şi completările aduse Legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale nr. 67/2004, prin stipularea alegerii sale directe"*[5] şi menţinerea ei prin Codul administrativ.

---

[1] M. Apostolache, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.*, vol. I, p. 601.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită-comentarii şi explicaţii*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 262.

[3] A. Tudor, *La decentralisation en Roumanie depuis 1859, op. cit.*, p. 458.

[4] Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi a Legii nr. 393/2004 pentru Statutul aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008. Legea a fost abrogată şi înlocuită prin Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[5] I. Nicola, *Reflecţii asupra modificărilor legislative în materia alegerii şi constituirii autorităţilor administraţiei public locale*, în RDP nr. 2/2008, p. 92.

Acelaşi autor a semnalat faptul că alegerea directă a preşedintelui consiliului judeţean a fost benefică pentru administraţia publică judeţeană, respectiv pentru raporturile dintre preşedinte şi consiliul judeţean şi dintre acesta şi alegători.

Validarea alegerii preşedintelui consiliului judeţean se face de către tribunalul în a cărui circumscripţie se află judeţul.

§ 9. Mandatul, funcţionarea şi actele consiliului judeţean

Potrivit art. 177 C. adm., **consiliul judeţean se alege pentru un mandat de 4 ani,** care poate fi prelungit numai prin lege organică şi numai în caz de război sau catastrofă. **Consiliul judeţean îşi exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a noului consiliu judeţean.**

Alegerea consiliului judeţean, a preşedintelui consiliului judeţean, a consiliului local sau a primarului, se fac prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

§ 10. Atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean

Potrivit art. 191 C. adm., preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte următoarele **atribuţii:**

a) atribuţii privind funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor publice de interes judeţean, a societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean: întocmirea şi supunerea spre aprobare a regulamentului de organizare şi funcţionare, a organigramei, a statului de funcţii şi a regulamentului de organizare şi funcţionare a aparatului de specialitate; numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu/de muncă, pentru personalul aparatului de specialitate al consiliului judeţean şi conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean;

b) atribuţii privind relaţia cu consiliul judeţean: conduce şedinţele consiliului judeţean; prezintă consiliului judeţean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuţiilor sale şi a hotărârilor consiliului judeţean. În ceea ce priveşte atribuţia de conducere, de către preşedintele consiliului judeţean, a şedinţelor consiliului general, în baza unei analize critice a prevederilor Codului administrativ, care a preluat spiritul vechii reglementări, un autor apreciază că **nu este posibil ca o autoritate executivă să conducă o autoritate deliberativă**[1];

c) atribuţii privind bugetul consiliului judeţean: exercită funcţia de ordonator principal de credite; întocmeşte proiectul bugetului judeţului şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului judeţean; urmăreşte modul de realizare a veniturilor bugetare şi propune măsurile pentru încasarea lor în termen; iniţiază, cu aprobarea consiliului judeţean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emisiuni de titluri de valoare în numele judeţului;

---

[1] Ivan-Vasile Ivanoff, *Fizionomia juridică a preşedintelui consiliului judeţean în lumina Codului administrativ,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, p. 165. Observăm că această viziune se află la antipodul celei exprimate de un alt autor şi prezentată la § 5.

d) atribuţii privind relaţia cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale: îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, activităţile de stare civilă şi autoritate tutelară de la nivelul comunelor şi oraşelor; poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, sprijin, asistenţă tehnică, juridică şi de orice natură, consiliilor locale şi primarilor, la cererea lor;

e) atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean: coordonează realizarea serviciilor de interes judeţean; ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile prevăzute la art. 173 alin. (5) şi (6) C. adm., respectiv educaţia, sănătatea, cultura, tineretul, cultele religioase, evidenţa persoanelor, mediul, drumurile publice etc.; ia măsuri pentru existenţa şi controlul efectuării serviciilor publice şi de utilitate publică; emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege; coordonează şi controlează organismele prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes judeţean şi activităţile de reabilitare a infrastructurii judeţene.

Preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege sau stabilite de consiliul judeţean.

Potrivit alin. (7) al art. 191, *„Preşedintele consiliului judeţean poate delega, prin dispoziţie, atribuţiile prevăzute la alin. (6) vicepreşedinţilor, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, secretarului general al judeţului, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean. Prevederile art. 157 se aplică în mod corespunzător".*

În situaţii de urgenţă sau de forţă majoră, preşedintele consiliului judeţean, în calitatea sa de vicepreşedinte al comitetului pentru situaţii de urgenţă, colaborează cu prefectul judeţului.

§ 11. Vicepreşedinţii consiliului judeţean şi secretarul general al judeţului

Conform art. 188 C. adm., consiliul judeţean alege dintre membrii săi doi vicepreşedinţi, cu votul secret al majorităţii absolute. Conform alin. (7) al articolului unic al O.U.G. nr. 190/2020[1] vicepreşedinţii se pot alege după validarea mandatelor tuturor consilierilor judeţeni[2].

Eliberarea din funcţie a vicepreşedinţilor consiliului judeţean are loc prin votul **majorităţii a două treimi din numărul consilierilor în funcţie,** la propunerea temeinic motivată a cel puţin unei treimi din numărul acestora. Legea interzice ca schimbarea din funcţie să se facă în ultimele şase luni ale mandatului consiliului judeţean. Vicepreşedinţii consiliului judeţean îşi păstrează calitatea de consilieri judeţeni.

În ceea ce-l priveşte pe **secretarul general al judeţului,** acesta este funcţionar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau politice şi se bucură de stabilitate în funcţie. El nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancţiunea destituirii din funcţie[3].

---

[1] O.U.G. nr. 190/2020 privind unele măsuri de asigurare a condițiilor de constituire și de depunere a jurământului de către autoritățile administrației publice locale publicat în M. Of. nr. 1007 din 30 octombrie 2020.

[2] M. Apostolache, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 611.

[3] Pentru dezvoltări, v. Capitolul XXV, secțiunea 21.

§ 12. Administraţia municipiului Bucureşti

Codul administrativ reglementează în capitolul V al titlului V al părţii a III-a *„Administraţia publică a municipiului Bucureşti"*. Ea include **două categorii** de organe: **organele constituite la nivelul municipiului,** şi anume **Consiliul General al Municipiului Bucureşti**, care este **organ deliberativ** precum şi **Primarul General al Capitalei**, care este **organ executiv; organe constituite la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti,** respectiv **consiliile locale ale sectoarelor**, ca **organe deliberative,** şi **primarii sectoarelor municipiului Bucureşti,** ca **organe executive.**

Sectoarele municipiului Bucureşti se organizează ca subdiviziuni administrativ-teritoriale ale acestuia. **Consiliul general al municipiului Bucureşti** se alege, se constituie şi funcţionează, în condiţiile prevăzute de lege pentru consiliile locale. **Primarul general** şi **viceprimarii municipiului Bucureşti** îndeplinesc atribuţiile prevăzute de lege pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor, care se aplică în mod corespunzător. Cât priveşte primarii şi viceprimarii de sector, ei funcţionează în condiţiile prevăzute pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor şi exercită atribuţiile acestora, cu anumite excepţii.

Art. 166 prevede în alin. (1) că atribuţiile Consiliului General al municipiului Bucureşti sunt similare celor ale consiliilor locale, iar în alin. (2) enumeră atribuţiile consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti, după cum urmează:

a) aleg viceprimarii, la propunerea primarului sau a consilierilor locali, din rândul consilierilor; viceprimarii îşi păstrează calitatea de consilieri;

b) aprobă regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local;

c) avizează studii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială, de organizare şi amenajare a teritoriului şi urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională şi zonală, în condiţiile legii, pe care le supune spre aprobare Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

d) aprobă bugetul local al subdiviziunii administrativ-teritoriale, împrumuturile, virările de credite şi modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exerciţiului bugetar;

e) stabilesc taxe locale, precum şi taxe speciale, în condiţiile legii;

f) aprobă, la propunerea primarului, în condiţiile legii, organigrama, statul de funcţii, numărul de personal şi regulamentul de organizare şi funcţionare ale aparatului de specialitate şi ale instituţiilor publice de interes local;

g) administrează, în condiţiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza teritorială a sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

h) hotărăsc cu privire la concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condiţiile legii;

i) înfiinţează instituţii, societăţi de interes local şi servicii publice; instituie, cu respectarea criteriilor generale stabilite prin lege, norme de organizare şi funcţionare pentru instituţiile publice de interes local, precum şi pentru societăţile pe care le înfiinţează sau care se află sub autoritatea lor;

j) aprobă, în condiţiile legii, documentaţiile de urbanism;

k) aprobă, în limitele competenţelor lor, documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes local şi asigură condiţiile necesare pentru realizarea lor, în concordanţă cu prevederile planului urbanistic general al municipiului Bucureşti şi ale regulamentului aferent;

l) asigură, potrivit competenţelor lor, condiţiile necesare bunei funcţionări a instituţiilor şi serviciilor publice de educaţie, sănătate, cultură, tineret şi sport, apărarea ordinii publice, de interes local; urmăresc şi controlează activitatea acestora;

m) contribuie la organizarea activităţilor ştiinţifice, culturale, artistice, sportive şi de agrement;

n) contribuie la asigurarea ordinii publice, analizează activitatea poliţiei locale şi propun măsuri de îmbunătăţire a acesteia;

o) acţionează pentru protecţia şi refacerea mediului, în scopul creşterii calităţii vieţii; contribuie la protecţia, conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor şi a rezervaţiilor naturale;

p) contribuie la realizarea măsurilor de protecţie şi asistenţă socială, asigură protecţia drepturilor copilului, potrivit legislaţiei în vigoare; aprobă criteriile pentru repartizarea locuinţelor sociale; înfiinţează şi asigură funcţionarea unor instituţii de binefacere de interes local;

q) înfiinţează şi organizează târguri, pieţe, oboare, locuri şi parcuri de distracţie, baze sportive şi asigură buna funcţionare a acestora;

r) hotărăsc, în condiţiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cooperarea sau asocierea cu autorităţi ale administraţiei publice locale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune;

s) hotărăsc, în condiţiile legii, cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizaţii neguvernamentale şi cu alţi parteneri sociali, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

ş) asigură libertatea comerţului şi încurajează libera iniţiativă, în condiţiile legii;

t) sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase.

Anumite atribuţii, respectiv cele prevăzute la alin. (2) lit. c), e), g)-i), r) şi s) pot fi exercitate numai pe baza împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

Se recunoaşte posibilitatea ca acestea să poată exercite şi alte atribuţii stabilite prin lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

La nivelul municipiului Bucureşti regăsim şi instituţia prefectului, care funcţionează în condiţiile prevăzute de partea a IV-a a Codului administrativ. Regăsim la nivelul municipiului Bucureşti şi al sectoarelor funcţia de **secretar-general** al acestora, cărora li se aplică prevederile titlului VII capitolul I al părţii a treia şi cele ale titlului II din partea a VI-a. Subscriem observaţiei critice conform căreia, de vreme ce Consiliul general şi primarul general al Capitalei, pe de o parte şi consiliile locale şi primarii sectoarelor, pe de altă aparte, au atribuţii diferite unele faţă de celelalte, implicit şi atribuţiile secretarilor generali de la cele niveluri au atribuţii diferite, lucru pe care, din păcate, legiuitorul nu l-a

înţeles. De aceea, de lege ferenda se impune o asemenea abordare şi reglementare corespunzătoare a statutului secretarilor generali de la nivelul municipiului Bucureşti şi al sectoarelor acestuia.

Cât priveşte discuţia de a se adopta o lege distinctă pentru Capitală, apreciem că aceasta nu mai este de actualitate, iar dacă se va opta pentru acest lucru, legea va trebui încorporată tot în Codul administrativ. Mai exact, în opinia noastră se impune o dezvoltare a actualului capitol V din partea a III, titlul III al Codului administrativ.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi, în Constituţie, dispoziţiile referitoare la consiliul judeţean şi administraţia municipiului Bucureşti.

2. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile din Codul administrativ referitoare la consiliul judeţean şi administraţia municipiului Bucureşti.

3. Analizaţi acte care emană de la autorităţile deliberative şi executive ale administraţiei de la nivelul judeţului şi al municipiului Bucureşti.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Numărul consilierilor ce compun consiliul judeţean se stabileşte prin hotărâre a Guvernului;

b) numărul consilierilor ce compun consiliul judeţean se stabileşte prin ordin al prefectului.

2. a) Consiliul judeţean adoptă, în exercitarea atribuţiilor sale, decizii, care pot avea caracter normativ sau individual;

b) consiliul judeţean adoptă, în exercitarea atribuţiilor sale, hotărâri, care pot avea caracter normativ sau individual.

3. a) Secretarul general al judeţului are statut de înalt funcţionar public;

b) secretarul general al judeţului are statut de funcţionar public de conducere.

4. a) Vicepreşedinţii consiliului judeţean se aleg din rândul consilierilor judeţeni cu votul majorităţii consilierilor în funcţie;

b) vicepreşedinţii consiliului judeţean se aleg din rândul consilierilor judeţeni cu votul majorităţii consilierilor prezenţi.

5. a) Consiliul judeţean se alege prin vot indirect, din rândul consilierilor locali;

a) consiliul judeţean se alege prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe bază de scrutin majoritar uninominal.

6. a) Între autorităţile administraţiei publice constituite la nivel judeţean şi cele centrale există raporturi de subordonare;

b) între autorităţile administraţiei publice constituite la nivel judeţean şi cele centrale există raporturi de tutelă administrativă.

7. a) Hotărârile consiliului judeţean se semnează numai de preşedintele Consiliului Judeţean;

b) hotărârile consiliului judeţean se semnează de preşedintele consiliului judeţean şi se contrasemnează de secretar general al judeţului.

CAPITOLUL XV

PREFECTUL ŞI SERVICIILE PUBLICE DECONCENTRATE

§ 1. Statutul constituţional şi legal actual

Autonomia locală nu poate fi concepută ca o libertate absolută a autorităţilor prin intermediul cărora ea se exercită. Există anumite **limite ale autonomiei**, indiferent că ne raportăm la un stat unitar sau federal, evident mai accentuate în cadrul statelor unitare, şi aceste limite sunt impuse de lege. Ea nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, însuşi principiul autonomiei locale fiind unul dintre acestea[1].

Conform art. 10 C. adm. prin care se consacră principiul satisfacerii interesului public, *autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice, precum şi personalului acestora le revine obligaţia de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup* şi, foarte important, ***interesul public naţional este prioritar faţă de interesul public local.***

Filozofia raporturilor dintre autonomia locală şi starea de legalitate impune şi o corelare între interesele de nivel local şi cele de nivel central, care se realizează printr-un reprezentant pe care centrul îl are la nivelul de bază sau intermediar.

În sistemul francez, acesta poartă numele tradiţional de prefect, care s-a încetăţenit şi la noi şi în alte state. Prin modul în care se constituie, rezultat al sufragiului popular, organele din teritoriu includ în componenţa lor cetăţeni de cele mai diferite profesii. Statutul de membru al unui astfel de organ nu impune cunoaşterea fenomenului administrativ. Electorii acordă votul lor acelor personalităţi care se bucură de credibilitate, de prestigiu, buni cetăţeni, preocupaţi de problemele cetăţii. Asupra activităţii pe care aceştia o realizează trebuie să se exercite un control din partea unei autorităţi responsabile pentru a se putea constata în ce măsură se încadrează în parametrii legalităţii, care se întâlneşte în majoritatea statelor democratice europene.

Instituţia prefectului trebuie analizată prin raportare la principiul deconcentrării serviciilor publice, care are ca efect repartizarea puterii de decizie a Guvernului în favoarea agenţilor locali pe care acesta îi numeşte în unităţile administrativ-teritoriale[2].

Ea este reglementată în partea a IV-a a Codului administrativ, intitulată *„prefectul, instituţia prefectului şi serviciile publice deconcentrate".*

În Constituţie, el este reglementat în Capitolul V, Secţiunea a 2-a, consacrată *Administraţiei publice locale,* art. 123, privind *Prefectul.* Locul unde este plasat prefectul nu trebuie să determine concluzia că el reprezintă o autoritate a administraţiei publice locale. Raţiunea pentru care legiuitorul constituant a găsit de cuviinţă să-l plaseze în această secţiune rezidă din rolul pe care îl îndeplineşte, acela de autoritate care veghează asupra legalităţii activităţii desfăşurată de organele autonome locale, rol pe care doctrina îl evocă prin sintagma consacrată de **tutelă administrativă**. Prefectul este **agentul statului** şi un

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită-comentarii şi explicaţii, op. cit.*, p. 261.

[2] C. Ionescu, *Tratat de drept constituţional contemporan,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 95.

organ unipersonal care reprezintă Guvernul şi administraţia centrală la nivelul judeţului[1].

Controlul de tutelă administrativă pe care îl exercită prefectul asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale are la bază obligaţia de a verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de acestea şi dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ aceste acte, dacă le consideră nelegale[2].

Activitatea prefectului, ca autoritate a administraţiei de stat în teritoriu, se derulează, în principal, pe două componente esenţiale, care rezultă din calitatea sa de *reprezentant al Guvernului în teritoriu:* asigură **conducerea serviciilor publice deconcentrate** ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale şi realizează **supravegherea respectării legii** de către autorităţile administraţiei publice locale[3]. Prin ultimul proiect de lege de revizuire a Constituţiei, care a fost declarat neconstituţional[4] se propunea crearea unei secţiuni distincte în cadrul capitolului V al titlului III, consacrat *administraţiei de stat din teritoriu,* care ar fi urmat să cuprindă prevederile privitoare la prefect şi subprefect. Nu împărtăşim şi ne-am exprimat critic[5] modul în care era concepută reglementarea subprefectului, cu acelaşi statut ca şi prefectul.

În ceea ce priveşte serviciile publice deconcentrate pe care prefectul le conduce, acestea *„au existenţă de sine stătătoare, unele dintre acestea având personalitate juridică, patrimoniu şi organe proprii de conducere, însă, spre deosebire de autorităţile administraţiei publice locale, sunt subordonate autorităţilor administraţiei publice centrale care le-au creat (...)"*[6].

§ 2. Istoric al reglementării

Sorgintea acestei instituţii datează din perioada Romei Antice, când conceptele de *prefect* şi *prefectură* erau utilizate atât pentru a desemna o unitate administrativ- teritorială, cât şi o funcţie publică, civilă sau militară[7]. Naşterea ei în forma apropiată de ceea ce reprezintă azi în sistemul francez. Deşi este o instituţie de tradiţie în sistemul românesc de drept, fiind reglementată sub această denumire încă din 1864[8], ea nu s-a regăsit în Constituţiile române până la cea din 1991.

---

[1] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C. H. Rogoveanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 43.

[2] V. Vedinaş, L. Tomescu-Bezeriţă, *Unele aspecte teoretice şi practice privind controlul exercitat asupra administraţiei publice locale,* în lucrarea *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 23.

[3] D. Apostol Tofan, *Unele consideraţii cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluţia legislaţiei în domeniu,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative,* Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 322.

[4] Aşa cum am arătat în capitolul IV consacrat analizei *„izvoarelor dreptului administrativ"*.

[5] V. Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la Proiectul legii de revizuire a Constituţiei României,* în RDP nr. 3/2013, pp. 17-35. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Prefectul şi subprefectul..., art. cit.,* pp. 588-589.

[6] A. Trăilescu, *Unele consideraţii privind necesitatea unei mai bune delimitări a serviciilor publice deconcentrate,* în RDP nr. 2/2018, p. 52.

[7] M. Preda, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1996, p. 575.

[8] În Legea comunală nr. 394/1864, publicată în M. Of. din 31 martie 1864, unde se prevedea că *hotărârile luate de consiliile comunale trebuiau duse la cunoştinţa prefectului.* Pentru detalii asupra istoricului acestei

Ea a fost însă prevăzută, sub această denumire, în Legea comunală din 1 aprilie 1864 şi în Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene nr. 396 din 2 aprilie 1864. Potrivit prevederilor acestei din urmă legi, prefectul era *cap al administraţiei judeţene,* cu misiunea de a *direge toate lucrările acestei administraţiuni şi a executa hotărârile consiliului judeţean.* Statutul prefectului era de *comisar (reprezentant) al Guvernului pe lângă consiliul judeţean,* abilitat de lege să exercite supravegherea legalităţii actelor adoptate de consiliul judeţean sau de comitetul permanent al acestuia. Atunci când considera că un act este ilegal, putea face recurs la Guvern în termen de 10 zile de la data constatării ilegalităţii, iar Guvernul avea obligaţia să se pronunţe în termen de 20 de zile, în caz contrar obiecţia de ilegalitate era înlăturată, actul fiind considerat a fi legal. Ca şi în prezent, acţiunea promovată de prefect (recursul) avea ca efect **suspendarea** punerii în executare a actului respectiv.

Potrivit **Legii administrative din 3 august 1929, prefectul** era **numit** prin **decret regal,** la propunerea Ministerului de Interne, el fiind un reprezentant al Guvernului şi întregii puteri executive centrale în judeţ, cu rolul de a supraveghea şi controla administraţiile locale din judeţ şi de a exercita şi unele atribuţii poliţieneşti. Acelaşi rol şi atribuţii sunt menţinute, în mare, pentru prefect, şi prin **Legea administrativă din 1936,** însă **Legea administrativă din 14 august 1938** aduce o modificare de substanţă în statutul prefectului, care devine **funcţionar public de carieră,** aşa cum este de altfel şi în prezent. Potrivit art. 97 din această lege, prefectul, ca şi în prezent, era **reprezentantul Guvernului** şi al Ministerului de Interne şi **şeful ierarhic** al tuturor funcţionarilor exteriori ai Ministerului de Interne din judeţ. În exercitarea acestui statut, prefectul îndeplinea mai multe atribuţii: supraveghea activitatea funcţionarilor şi a serviciilor; supraveghea şi controla comunele rurale şi urbane din judeţ, cu excepţia municipiilor; executa şi controla lucrările de interes judeţean; convoca, în fiecare lună, pe pretori şi pe şefii serviciilor exterioare din judeţ.

Precizăm că **pretorul** era cel care conducea o plasă, şi care şi el era reprezentantul Guvernului şi şeful poliţiei din comunele plăşii. Potrivit Legii din 1938, în afara prefectului şi a pretorului, care erau reprezentanţi ai Guvernului în teritoriu, a mai existat funcţia de **rezident regal, care** era numit prin decret regal, la propunerea ministrului de interne, şi îndeplinea şi funcţia de administrator al ţinutului. Practic, prin această lege au fost reorganizate **controlul şi tutela administraţiei locale,** după cum urmează: erau **organe de control** *ministrul de interne, rezidentul regal, prefectul* şi *pretorul,* iar **organe de tutelă** *ministrul de interne,* pentru ţinuturi şi municipiul Bucureşti, *rezidentul regal* pentru municipii, oraşe reşedinţă de judeţ şi staţiuni balneoclimaterice şi *prefectul* pentru celelalte comune[1].

Legislaţia de după 1944 a eliminat această instituţie din peisajul administraţiei publice româneşti, tradiţia fiind reînnodată după decembrie 1990, prin **Legea nr. 5/1990**[2], prin care se înfiinţează prefecturi la nivelul fiecărui judeţ. Ulterior, prima lege de organizare şi

instituţii, a se vedea Ciprian Gabriel Ene, *De la prefectul politic la cel administrativ,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, p. 199.

[1] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 93.

[2] Lege privind administrarea judeţelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor până la organizarea de alegeri locale, publicată în M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990.

funcţionare a administraţiei publice locale nr. 69/1991[1], cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 24/1996[2], precum şi Legea nr. 215/2001, aveau să transforme **prefectul** într-o **autoritate a administraţiei publice.** Începând cu anul 2004, prefectul s-a bucurat de o reglementare de sine stătătoare, Legea nr. 340/2004, abrogată de Codul administrativ.

În tezele Proiectului de Constituţie, apar pentru prima dată prevederi consacrate prefectului, în Titlul III, Capitolul III privind **autoritatea administrativă,** secţiunea 2 referitoare la **instituţiile locale,** unde se prevede că în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti, Guvernul numeşte un **prefect**, **reprezentant legal** al său, care **veghează ca activitatea consiliilor locale să se desfăşoare conform legii** şi care este **şeful serviciilor descentralizate** ale ministerelor şi ale celorlalte organe guvernamentale, în unităţile administrativ-teritoriale. În varianta din Teze, prefectul nu avea decât **dreptul să suspende** aplicarea unui act administrativ al unei autorităţi locale, iar *măsura suspendării putea fi atacată în faţa instanţei de contencios administrativ a tribunalului judeţean*[3]. O altă dispoziţie referitoare la prefect din Tezele Constituţiei era cea care prevedea că *între consiliile locale şi prefect nu există raporturi de subordonare.*

În Proiectul Constituţiei, titlul III, a fost reconceput, iar reglementări privind prefectul regăsim în Capitolul V al acestuia, secţiunea a II care avea denumirea de **administraţia publică locală şi judeţeană.** Art. 121 din Proiect relua în mare parte elementele esenţiale ale statutului prefectului cuprinse în teze, cu două deosebiri. O primă deosebire se referea la consacrarea **dreptului prefectului de a ataca un asemenea act,** ceea ce atrage **suspendarea de drept** a acestuia, iar a doua deosebire privea **eliminarea prevederii** cu privire la inexistenţa unor raporturi de subordonare între prefect şi consiliile locale, introdusă apoi prin Legea de revizuire din 2003, în actualul alin. (4) al art. 123[4].

Statutul prefectului

Prefectul şi subprefectul sunt în prezent **demnitari politici.**

Până la modificarea Codului administrativ prin O.U.G. nr. 4/2021[5], aceştia au făcut parte din categoria **înalţilor funcţionari publici**, calitate care le-a fost conferită în anul 2003, prin Legea nr. 161/2003[6], care a modificat, printre altele, şi fosta Lege nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, în prezent abrogată.

Transformarea prefecţilor şi a subprefecţilor din oameni politici în înalţi funcţionari publici a fost concepută ca un **proces de profesionalizare a funcţiei de prefect şi subprefect**, după modelul din Franţa şi a existat, cum am arătat, şi în România în prima jumătate a secolului XX.

Pornind de la faptul că prefectul a continuat să fie tratat ca un demnitar politic, fiecare guvernare aducând cu sine schimbări fundamentale în corpul prefecţilor şi al subprefecţilor, am considerat că *„(...) soluţia ideală ar fi aceea ca, atât la nivel legislativ, cât şi instituţional prefectul şi subprefectul să fie înalţi funcţionari publici. În contextul în care*

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.

[2] M. Of. nr. 76 din 13 aprilie 1996.

[3] *Geneza Constituţiei, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1998, p. 451.

[4] *Geneza Constituţiei, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1998, p. 613.

[5] Publicată în M. Of. nr. 117 din 3 februarie 2021.

[6] Publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

acest lucru nu se întâmplă şi nici nu există premise ca el să se realizeze în viitorul apropiat, apreciem că este mai utilă clarificarea legislativă a statutului acestuia"[1].

Prefectul **este ajutat în activitatea sa de** doi subprefecţi**, numiţi în funcţie prin decizie a primului-ministru, la propunerea ministrului care coordonează activitatea prefectului, ambele funcţii fiind,** potrivit art. 250 alin. (1), *funcţii de demnitate publică.*

Prefectul este **o autoritate deconcentrată**[2], de natură statală în judeţ, cu următorul statut prevăzut de art. 123 din Constituţie:

a) este **reprezentantul Guvernului** pe plan local;

b) este **şeful serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale** din unităţile administrativ-teritoriale. Legiuitorul constituant a utilizat în mod incorect sintagma *unităţile administrativ-teritoriale,* în locul celei corecte de **judeţe,** deşi servicii publice deconcentrate se organizează numai la nivelul judeţului.

În practică a fost consacrată soluţia, pe care am criticat-o, a **înfiinţării de servicii deconcentrate la nivel regional**[3]. Am criticat această soluţie, deoarece potrivit art. 123 din Constituţie, **serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate sunt conduse de prefect,** care este numit în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti şi **nu ar putea conduce un serviciu deconcentrat constituit la nivelul mai multor judeţe** şi se încearcă să se introducă „pe uşa din dos" regiunea ca unitate administrativ-teritorială, soluţie cu care nu putem fi de acord.

Prin acest rol al prefectului, se consacră **conducerea bicefală** a serviciilor publice deconcentrate din judeţe[4]. Ambele fac parte din **administraţia teritorială de stat,** care cuprinde **autorităţile deconcentrate ale administraţiei publice de stat din unităţile administrativ-teritoriale**, sau, şi mai corect, din judeţe, respectiv **extensiunile teritoriale ale autorităţilor centrale de specialitate**, cum ar fi oficii judeţene, direcţii judeţene, gărzi judeţene precum cea de mediu etc.[5];

c) este **organ de tutelă administrativă,** art. 123 alin. (5) prevăzând expres dreptul prefectului *de a putea ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise de consiliul local, judeţean şi primar, dacă i se par ilegale*[6]. Sintagma *„poate ataca"* nu instituie o normă permisivă. Acreditarea acestei idei ar determina încălcarea obligaţiei fundamentale a prefectului, de a asigura respectarea legilor, ceea ce nu poate fi acceptat. Constituţia prevede principiul **suspendării de drept a actului atacat,** fiind astfel consacrată o normă de protecţie atât a persoanei, în faţa abuzurilor autorităţii administraţiei publice locale, cât şi a intereselor naţionale, în raport cu cele locale[7].

---

[1] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Cazne le legiferării sau despre codificarea dreptului, în general şi a dreptului administrativ, în particular,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice, op. cit.,* 2016, p. 46.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 307.

[3] V. Vedinaş, *Neconstituţionalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202.

[4] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 280 şi 282.

[5] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* pp. 304-306.

[6] O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul Constituţiei revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale şi al Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului,* în RDP nr. 3/2004, pp. 128-141.

[7] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 276.

În ceea ce priveşte **obiectul acţiunii[1] introductive de instanţă,** aceasta se limitează la **anularea totală sau parţială a actului administrativ,** prefectul neputând solicita plata unor despăgubiri cu caracter material sau moral, deoarece această posibilitate a fost recunoscută de lege numai persoanelor fizice sau juridice care se consideră vătămate în drepturi sau în interesele lor legitime[2].

Curtea Constituţională, în jurisprudenţa sa[3], a statuat că a fost consacrată prin Constituţie tutela administrativă, pentru supravegherea respectării legii de către autorităţile locale, ceea ce îi conferă prefectului dreptul de a ataca în contencios administrativ actele pe care le consideră ilegale ale acestora.

d) prefectul este **garantul respectării legii şi a ordinii publice pe plan local,** atribut conferit prin art. 249 C. adm., care prevede că prefectul conduce comitetele judeţene pentru situaţii de urgenţă.

§ 3. Drept comparat

Exercitarea unui control de legalitate din partea centrului asupra autorităţilor autonome se regăseşte în toate statele de drept, ca regulă, fiind consacrat chiar în Constituţii.

În **Constituţia Italiei** este reglementat **controlul legalităţii actelor administrative** atât la nivelul **regiunilor,** cât şi al **provinciilor** şi **comunelor.** Art. 125 prevede că, la **nivelul regiunilor**, controlul legalităţii actelor administrative se exercită într-o formă descentralizată, de către un **organ de stat,** în modalităţile şi limitele stabilite de legile Republicii, fiind admis, în anumite cazuri, şi un **control de fond,** dar numai cu scopul de a iniţia o nouă examinare a deciziei consiliului regional, pe baza unei solicitări motivate. Potrivit art. 130, controlul de legalitate al actelor adoptate de provincii, comune şi celelalte instituţii locale se exercită tot într-o formă descentralizată, dar de către un **organ al regiunii,** conform modalităţilor stabilite prin legile Republicii.

Constituţia Spaniei face referire la un **control al activităţii organelor comunităţilor autonome** (în art. 153), care se exercită, pe lângă alte autorităţi (Tribunalul Constituţional, jurisdicţia contencios-administrativă, Curtea de Conturi) şi de **Guvern.** Administraţia statului în teritoriul comunităţilor autonome este **condusă** şi **coordonată** de un **delegat numit de Guvern.** Actele administrative ale colectivităţilor locale sunt supuse unui **control,** care are caracter **a posteriori** şi se exercită, la nivelul **regiunii,** de **un organ special al Guvernului**, iar pentru **colectivităţile teritoriale de nivel inferior**, de către **delegatul Guvernului de la nivel provincial**[4].

În **Franţa,** până în 1982, statul exercita asupra colectivităţilor locale un control foarte riguros, care era calificat prin sintagma **tutelă administrativă,** prin **prefect** care exercita atât un control *a priori,* cât şi unul *a posteriori.* În anul 1982 a fost adoptată Legea privind

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea N.R. Stoian, *Prefectul ca subiect de sezină a instanței judecătorești,* în RDP nr. 3/2014.

[2] L. Giurgiu, *Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 347.

[3] A se vedea Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008, publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.

[4] L.C. Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc, op. cit.,* p. 162.

drepturile şi libertăţile comunelor, departamentelor şi regiunilor, cunoscută sub numele de **„legea descentralizării",** care înlocuieşte noţiunea de „tutelă administrativă" cu un **control de legalitate** exercitat de **prefect** *a posteriori.* Prefectul pierde dreptul de a anula actele autorităţilor locale, el dispunând numai de posibilitatea de a ataca, în faţa tribunalului administrativ, actele pe care le consideră ilegale, ca şi în sistemul constituţional românesc actual. Prefectul este astfel reprezentantul fiecărui minister şi al Guvernului în teritoriu, pentru a contribui la executarea legilor şi a celorlalte reglementări, pentru a asigura controlul administrativ şi al legalităţii actelor comunelor, departamentelor şi al stabilimentelor publice din departament şi pentru intervenţii statale în domeniul economic[1].

Constituţia Germaniei prevede în art. 84 alin. (3)[1] că Guvernul Federal exercită **controlul** ca landurile să execute legile federale conform dreptului în vigoare. Ea recunoaşte **Guvernului** dreptul de a trimite **delegaţi la autorităţile superioare ale landurilor**, cu încuviinţarea acestora, precum şi la **autorităţile subordonate.** Din punct de vedere administrativ, Germania este organizată în **16 landuri** (state federale, care alcătuiesc federaţia), în **arondismente** (în număr de 323) şi **comune** (în număr de 14865). Asupra **actelor administrative ale arondismentului** se exercită un **control de legalitate** *a posteriori* din partea unui organ intermediar deconcentrat al landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului, reglementat prin lege, de fiecare land.

Acelaşi tip de **control** se exercită şi în **Austria** asupra actelor administrative ale autorităţilor comunale de către **prefect**, care este numit de Guvern şi reprezintă landul şi federaţia.

În Carta europeană a autonomiei locale regăsim art. 8 consacrat **controlului administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale,** care *nu poate fi exercitat decât în formele şi în cazurile prevăzute de Constituţie sau de lege* şi trebuie să aibă ca **obiectiv** numai *asigurarea **respectării legalităţii şi principiilor constituţionale.*** Prin excepţie, controlul administrativ poate să includă şi un **control de oportunitate**, atunci când este realizat de autorităţile ierarhic superioare, în ceea ce priveşte sarcinile a căror executare este delegată administraţiei publice locale. Exercitarea acestui control este guvernată de respectarea unei **proporţionalităţi** între amploarea intervenţiei autorităţii de control şi importanţa intereselor pe care aceasta înţelege să le protejeze.

§ 4. Raporturile dintre prefect şi autorităţile autonome locale

În conformitate cu art. 123 alin. (4) din Constituţie, între prefect, pe de o parte, şi consiliile locale şi primari, consiliile judeţene şi preşedinţii acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. Dispoziţia este reluată, într-o formulare identică, de art. 261 C. adm. Raporturile dintre ele sunt *de colaborare, aşa încât prefectul, pe de o parte, şi autorităţile administraţiei publice locale, pe de altă parte, să-şi desfăşoare activitatea fără presiuni şi imixtiuni*[2].

Credem că raporturile dintre cele două categorii de autorităţi sunt mult mai complexe, ele trebuie văzute din perspectiva controlului de legalitate, a celorlalte atribuţii ale

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 331.
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 238.

prefectului în raport cu autorităţile autonome locale, cum ar fi îndrumarea şi sprijinirea, la cererea acestora, pentru evidenţierea priorităţilor de dezvoltare administrativ-teritorială[1].

§ 5. Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului şi a subprefectului

Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului se face prin hotărâre a Guvernului, art. 123 alin. (1) prevăzând că *Guvernul numeşte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti.* Propunerea în vederea numirii aparţine ministerului care coordonează activitatea prefectului[2].

Pentru ca o persoană să poată fi numită ca prefect sau subprefect sunt necesare anumite condiţii, prevăzute de art. 251 C. adm., modificat prin O.U.G. nr. 4/2021: să fie cetăţean român, cu domiciliul în România; să se bucure de exerciţiul drepturilor electorale; să aibă capacitate deplină de exerciţiu; să nu fi suferit condamnări penale, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea; să aibă studii universitare de licenţă absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă; să fi absolvit programe de formare specializată în vederea numirii într-o funcţie de prefect sau subprefect, organizate de Institutul Naţional de Administraţie, în condiţiile legii. Această din urmă condiţie se consideră îndeplinită în situaţia în care persoana care poate fi numită în funcţia de prefect sau subprefect a absolvit programe de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici, sau în situaţia în care persoana a ocupat cel puţin un mandat întreg funcţia de senator sau deputat. Subscriem criticilor aduse în doctrină, pe care noi înşine le-am exprimat în momentul consacrării soluţiei, în sensul că *un mandat întreg de deputat sau senator nu constituie o garanţei a existenţei competenţelor necesare pentru a exercita această importantă funcţie în stat,* pe care regretatul nostru profesor o califica a fi *primul ministru în judeţ*[3].

§ 6. Regimul incompatibilităţilor funcţiei de prefect şi subprefect

Incompatibilităţile pentru funcţia de prefect sunt stabilite prin secţiunea a III-a, cap. III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003[4]. Astfel, art. 85 din lege prevede că funcţia de prefect este incompatibilă cu: calitatea de deputat sau senator; funcţia de primar şi viceprimar, primar general şi viceprimar general al municipiului Bucureşti; funcţia de consilier local sau de consilier judeţean; o funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial; funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru în consiliul de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice; funcţia de preşedinte sau de secretar al

---

[1] V. Negruţ, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 837.

[2] N.R. Stoian, *Instituţia Prefectului din perspectiva revizuirii Constituţiei,* în *Tendinţe..., op. cit.*, p. 458.

[3] V. Negruţ, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 817.

[4] I.E. Roman, *Modificări aduse instituţiei prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei şi prin Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului,* articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 360-367.

adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale prevăzute la litera e); funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute la litera e); calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; o funcţie politică încredinţată de un stat străin, cu excepţia acelor funcţii prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte. Prefecţii şi subprefecţii pot deţine funcţii sau exercita activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar artistice. Legea îi obligă ca, la numirea în funcţie, să declare că nu se află într-o situaţie de incompatibilitate.

§ 7. Atribuţiile prefectului

Codul administrativ, prin art. 265 alin. (2), recunoaşte instituţiei prefectului **capacitate juridică de drept public**, care se exercită în exclusivitate de prefect. Instituţia prefectului dispune şi de o **capacitate juridică de drept civil**, care se poate exercita nu numai de către prefect, ci şi de înlocuitorul de drept al acestuia. Atribuţiile prefectului sunt, din punctul de vedere al izvorului lor: atribuţii prevăzute de Constituţie; atribuţii prevăzute de Codul administrativ; atribuţii prevăzute de alte acte normative; însărcinările date de Guvern. Sfera atribuţiilor care revin prefectului o regăsim consacrată de art. 252-258 C. adm.

Prin art. 252 se identifică următoarele categorii de atribuţii:

a) atribuţii privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale şi respectării ordinii publice;

b) atribuţii în exercitarea rolului constituţional de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale;

c) atribuţii privind verificarea legalităţii actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale şi atacarea actelor administrative ale acestor autorităţi pe care le consideră ilegale;

d) atribuţii de îndrumare, la cererea autorităţilor administraţiei publice locale, privind aplicarea normelor legale din sfera de competenţă;

e) atribuţii în domeniul situaţiilor de urgenţă.

Prin alin. (2) se recunoaşte că *„Prefectul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute la art. 258 din prezentul cod şi de alte legi organice"*.

Atribuţiile privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale şi respectării ordinii publice sunt enumerate în **art. 253,** după cum urmează:

a) asigură monitorizarea aplicării unitare şi respectării Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, precum şi a celorlalte acte normative de către autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate, la nivelul judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti;

b) analizează modul de îndeplinire în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituţia prefectului, cu privire la stadiul realizării acestora, în conformitate cu atribuţiile ce îi revin potrivit legii;

c) monitorizează activitatea de implementare în mod coerent şi integrat în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a politicilor publice promovate de către ministere şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi informează Guvernul, prin

intermediul ministerului care coordonează instituţia prefectului asupra stadiului de realizare a acestora;

d) acţionează pentru menţinerea climatului de pace socială şi a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) monitorizează acţiunile de prevenire a infracţiunilor şi de apărare a drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, desfăşurate de către organele legal abilitate;

f) verifică modul de aplicare a normelor legale care reglementează folosirea limbii minorităţii naţionale în raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate, pe de o parte, şi cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale, pe de altă parte, în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%, conform ultimului recensământ.

Aceste atribuţii pun în evidenţă principala componentă a statutului constituţional al prefectului, de reprezentant al Guvernului în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti[1].

Atribuţiile în exercitarea rolului constituţional de conducere a serviciilor publice deconcentrate sunt cuprinse în **art. 254,** astfel:

a) verifică, în condiţiile art. 259, modul în care serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale îşi îndeplinesc atribuţiile de monitorizare şi de control în domeniul în care activează;

b) avizează proiectele bugetelor şi situaţiile financiare privind execuţia bugetară ale serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi le transmite conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Avizele au caracter consultativ;

c) poate propune ministrului, respectiv conducătorului organului administraţiei publice în subordinea căruia aceste servicii publice îşi desfăşoară activitatea cercetarea disciplinară a conducătorului serviciului public deconcentrat în cazul în care apreciază că acesta a săvârşit, în legătură cu realizarea atribuţiilor, o faptă ce constituie abatere disciplinară sau, după caz, poate sesiza direct comisia de disciplină competentă;

d) desemnează prin ordin un reprezentant al instituţiei prefectului în comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat din judeţ.

Pentru înţelegerea acestor atribuţii exercitate de prefect trebuie să ne raportăm la celelalte prevederi ale Codului care fac referire la serviciile publice deconcentrate[2].

În **art. 255** regăsim atribuţiile privind **verificarea legalităţii,** textul prevăzând că *„(1) Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local şi ale primarului. (2) Prefectul poate ataca actele autorităţilor prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale, în faţa instanţei competente, în condiţiile legii contenciosului administrativ".*

Această atribuţie de verificare a legalităţii actelor administraţiei publice locale este prezentă în toată legislaţia din România de după 1990.[3]

---

[1] V. Negruţ, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 821.

[2] V. Negruţ, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 823.

[3] D.-C. Mâţă, *Controlor şi îndrumător. Consideraţii privind reglementarea atribuţiilor prefectului în Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2019, p. 63

Atribuţia este evocată prin sintagma „tutela administrativă", utilizată art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Ea a făcut obiectul unei decizii a Înaltei Curţi dată în exercitarea rolului său de a unifica practica judecătorească. Prin **Decizia nr. 26 din 10 octombrie 2016**[1] *privind interpretarea sistematică a prevederilor art. 3 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispoziţiile art. 123 alin. (5) din Constituţia României şi la prevederile art. 19 alin. (1) lit. a) şi e) din Legea nr. 340/2004*, pronunţată în dosarul nr. 1276/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis, în parte**, sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile, formulată de Curtea de Apel Timişoara – Secţia contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 24 februarie 2016, pronunţată în Dosarul nr. 2377/115/2015 şi, în consecinţă, a stabilit că *„Dispoziţiile art. 3 „Tutela administrativă" din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în faţa instanţelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispoziţiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a şedinţei şi de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuţiilor reglementate de dispoziţiile art. 19 alin. (1) lit. a) şi e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare. Respinge în rest sesizarea ca inadmisibilă".*

Printr-o altă decizie, Înalta Curte s-a pronunţat asupra aceleiaşi probleme, a sferei actelor care pot face obiectul controlului de legalitate al prefectului. Este vorba despre **Decizia nr. 11 din 11 mai 2015**[2] *referitoare la sesizarea formulată de Curtea de Apel Bucureşti - Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 19 iunie 2014, pronunţată în Dosarul nr. 612/122/2013*, pronunţată în dosarul nr. 501 din 8 iulie 2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin care **a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal,** şi a stabilit că *„În interpretarea dispoziţiilor art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, coroborate cu dispoziţiile art. 63 alin. (5) lit. e) şi art. 115 alin. (2) din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale art. 19 alin. (1) lit. a) şi lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale art. 123 alin. (5) din Constituţie, prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, în înţelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare".*

Prin DCC nr. 1353/2008[3] s-a statuat că *„art. 123 alin. (5) consacră la nivel constituţional instituţia tutelei administrative pentru supravegherea respectării legii de către autorităţile administraţiei publice locale".*

O categorie distinctă de atribuţii, reglementată la **art. 256,** sunt cele de **îndrumare.** În exercitarea lor, prefectul:

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016.

[2] Publicată în M. Of. nr. 501 din 8 iulie 2015.

[3] Publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.

a) primeşte solicitările de îndrumare transmise de autorităţile publice locale şi, după caz, consultă celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale în vederea emiterii unui punct de vedere;

b) emite puncte de vedere ca urmare a solicitărilor de îndrumare primite de la autorităţile administraţiei publice locale; c) comunică solicitantului punctele de vedere emise conform lit. b).

Această atribuţie are caracter inedit, ea este pentru prima dată reglementată prin Codul administrativ. Îndrumarea reglementată de art. 255 se realizează *întotdeauna la cerere şi se limitează la un punct de vedere, care nu produce efecte juridice prin el însuşi şi nu poate forma obiectul unei acţiuni directe în faţa instanţei de contencios administrativ*[1].

Credem că reglementarea acestei categorii de atribuţii este consecinţa unei preocupări pe care a manifestat-o Guvernul în timpul căruia s-a adoptat Codul administrativ, de a sprijini administraţia publică, în general şi pe cea locală, în particular, în a *nu mai greşi* şi a le proteja, în acest fel, de intervenţia răspunderii, cu precădere a celei penale, mai ales că a existat o perioadă în care s-a manifestat o recrudescenţă a acesteia. S-a dorit ca organele de control să aibă şi rolul de a îndruma pe cei pe care îi controlează, pentru ca aceştia să aplice corect legea[2].

Ultima categorie de atribuţii, reglementate la **art. 257**, sunt cele din domeniul **situaţiilor de urgenţă**, după cum urmează:

a) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora;

b) utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

c) veghează la desfăşurarea în bune condiţii a intervenţiilor şi a altor activităţi necesare restabilirii situaţiei normale în plan local.

Prefectul poate solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean, respectiv Primarului General al Municipiului Bucureşti, convocarea, după caz, a unei şedinţe extraordinare a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti ori a consiliului local.

El poate, în situaţia declarării stării de alertă, în condiţiile legii, să solicite convocarea de îndată a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti ori a consiliului local, după caz. În astfel de situaţii, autorităţile militare şi componentele din structura Ministerului Afacerilor Interne au obligaţia să informeze şi să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol ori afectează siguranţa populaţiei, a bunurilor, a valorilor şi a mediului înconjurător.

Pe lângă aceste atribuţii, în Cod mai regăsim consacrate la art. 258 şi **alte atribuţii.** Credem că s-a considerat că acestea nu pot fi încadrate în categoriile deja enunţate, ceea ce a determinat menţionarea lor distinctă. Este vorba despre următoarele alte atribuţii:

a) sprijină, la cerere, în limita competenţei, autorităţile administraţiei publice locale pentru evidenţierea priorităţilor de dezvoltare economică teritorială;

---

[1] D.-C. Mâţă, *Controlor şi îndrumător. Consideraţii privind reglementarea atribuţiilor prefectului în Codul administrativ, art. cit.*, p. 65

[2] Cunoaştem acest lucru din calitatea de membru al Curţii de Conturi pe care am deţinut-o în perioada 2008-2017, când am putut constata insistenţa reprezentanţilor Guvernului în a introduce aceste atribuţii şi pentru Curtea de Conturi, ceea ce nu a fost realizat pe perioada mandatului nostru, însă ulterior legea organică a Curţii a fost completată în acest sens.

b) susţine, la cerere, acţiunile desfăşurate de către serviciile publice deconcentrate, respectiv de către autorităţile administraţiei publice locale în domeniul afacerilor europene;

c) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea creşterii gradului de profesionalizare a instituţiei prefectului;

d) îndeplineşte atribuţiile stabilite prin legi speciale în domeniul organizării şi desfăşurării alegerilor locale, parlamentare, prezidenţiale, alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European, precum şi a referendumurilor naţionale ori locale;

e) asigură desfăşurarea în bune condiţii a activităţii serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor simple, respectiv regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor, precum şi a activităţii de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative;

f) alte atribuţii prevăzute de lege, precum şi însărcinările stabilite de Guvern.

În legătură cu această din urmă atribuţie, s-a apreciat că ea este *problematică,* deoarece *toate atribuţiile ar fi trebuit prevăzute în Codul administrativ, iar orice sarcină stabilită de Guvern trebuie să decurgă din atribuţiile deja reglementate*[1].

Constatăm **o lărgire, prin Codul administrativ, a atribuţiilor prefectului.** Celor deja menţionate, **art. 259** adaugă şi categoria **atribuţiilor care pot fi delegate prefectului de către miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului**. Este vorba despre:

a) verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;

b) verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;

c) analizarea modului de realizare a acţiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creşterea calităţii serviciilor publice;

d) reprezentarea în faţa instanţelor judecătoreşti, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;

e) alte atribuţii stabilite prin ordin al conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

În doctrina de specialitate[2] este criticat acest mod de reglementare a atribuţiilor prefectului, pentru mai multe considerente. Unul dintre acestea ar fi cel al faptului că *nu se urmează ordinea constituţională firească a reglementării lor.* Acestuia se adaugă şi altele care privesc conţinutul propriu-zis, autorul exemplificând cu atribuţia *de verificare a modului de aplicare a normelor legale care reglementează folosirea limbii minorităţii naţionale în raporturile cu cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale, în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%, conform ultimului recensământ,* despre care apreciază *că se circumscrie domeniului verificării legalităţii.*

Aparent sunt corecte observaţia şi critica aduse dar în profunzime nu o împărtăşim pentru că legiuitorul a dorit **să întărească şi să dezvolte conţinutul generic de verificare a legalităţii,** având în vedere că în această materie există tendinţa ca ea să fie aplicată în mod excesiv, să se

---

[1] D.-C. Mâţă, *Controlor şi îndrumător. Consideraţii privind reglementarea atribuţiilor prefectului în Codul administrativ, art. cit.,* p. 67.

[2] C.D. Munteanu, *Consideraţii selective privind Codul administrativ. Analiză critică şi propuneri de lege ferenda,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 50-56.

abuzeze de ea, actele de şedinţă să nu se încheie şi în limba română sau să fie comunicate numai în limba minorităţii naţionale.

§ 8. Actele prefectului

8.1. Regim juridic. În exercitarea atribuţiilor sale, prefectul emite ordine, care sunt acte administrative, care pot avea atât **caracter normativ,** cât şi **caracter individual**[1]. Pentru emiterea celor prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, prefectul are obligaţia să consulte în prealabil conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din judeţe, potrivit art. 275 alin. (2) C. adm. Ordinele cu caracter normativ devin executorii după ce au fost aduse la cunoştinţă publică, iar ordinele cu caracter individual devin executorii de la data comunicării către persoanele interesate. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată ministerului cu atribuţii în domeniul de resort.

Din punct de vedere al procedurii de emitere, ordinele prefectului se împart în două categorii: **ordine care sunt emise de prefect în exercitarea propriilor atribuţii, fără concursul altor autorităţi** şi **ordine prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic şi de specialitate, care impun consultarea conducătorilor organelor de specialitate din judeţ**[2].

8.2. Controlul exercitat asupra ordinelor prefectului. Posibilitatea revocării de către Guvern a ordinelor prefectului

În calitatea lor de acte administrative, ordinele prefectului se supun controlului de legalitate exercitat de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ. Problema care se pune este aceea a **instanţei competente să soluţioneze o asemenea acţiune,** iar soluţia **este influenţată de modul în care calificăm prefectul.** Dacă acesta este considerat o **autoritate centrală,** atunci acţiunea se introduce la curtea de apel, iar dacă este considerat o **autoritate judeţeană (locală),** atunci acţiunea se introduce la tribunal.

Asupra ordinelor prefectului exercită o formă de control şi Guvernul, căruia i se subordonează. Astfel, art. 26 alin. (2) prevede că *„În exercitarea controlului prevăzut la alin. (1), Guvernul poate solicita revocarea actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de autorităţile prevăzute la alin. (1) care nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi care pot leza interesul public".* Din modul de formulare „poate cere", rezultă concluzia că o asemenea cerere se va adresa prefectului, care va trebui să-şi revoce propriul act. Sau, şi mai corect, să-şi retracteze propriul act, deoarece astfel cum vom clarifica în partea consacrată revocării, atunci când măsura se dispune de organul de la care actul emană, ea poartă denumirea de *retractare.*

Acestei norme i se adaugă cea cuprinsă în art. 275 alin. (8) conform căreia m*inistrul care coordonează instituţia prefectului poate propune Guvernului revocarea ordinelor emise de prefect care au caracter normativ sau a celor prevăzute la alin. (2) şi (6), dacă le consideră nelegale sau netemeinice, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi pot leza interesul public.*

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 224.

[2] E. Popa, *Drept administrativ*, *op. cit.*, 2000, p. 91.

Constatăm că acest text face vorbire despre **atribuţia ministrului de resort de a cere Guvernului revocarea ordinelor normative ale prefectului.**

Este evident, cum s-a remarcat în literatura de specialitate, că aceste două texte intră în coliziune, ceea ce l-a determinat pe autorul citat să propună, ca art. 275 să consacre, de lege ferenda, soluţia de *solicitare de revocare,* adresată de către Guvern sau chiar direct de către ministerul coordonator[1].

§ 9. Particularităţi ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică şi sindicală şi al dreptului la grevă

Art. 273 C. adm. consacră interdicţia prefecţilor şi a subprefecţilor de a face grevă sau de a înfiinţa organizaţii sindicale proprii, precum şi obligaţia de a informa conducerea Ministerului care coordonează instituţia prefectului ori de câte ori călătoresc în afara judeţului. Subscriem părerilor exprimate în doctrină, prin care se apreciază ca oportună reglementarea care interzice dreptul la grevă al prefecţilor şi subprefecţilor, cu atât mai mult cu cât calitatea prefecţilor, ca reprezentanţi ai statului în teritoriu şi competenţa care le revine, nu sunt compatibile cu exercitarea dreptului la grevă[2]. Codul administrativ consacră şi unele drepturi speciale, cum ar fi dreptul prefecţilor şi al subprefecţilor care nu deţin o locuinţă proprietate personală în municipiul reşedinţă de judeţ în care au fost numiţi de a beneficia de o indemnizaţie de instalare, egală cu 3 salarii lunare brute, precum şi de o locuinţă de serviciu corespunzătoare, prin închiriere, pe toată durata îndeplinirii funcţiei. Contravaloarea chiriei, ca şi a cheltuielilor de transport şi de instalare se suportă de la bugetul instituţiei, în limitele şi condiţiile prevăzute de lege.

§ 10. Oficiile prefecturale. Colegiul prefectural

Art. 269 C. adm. prevede că *prefectul poate organiza prin ordin, în cadrul numărului de posturi şi al fondurilor aprobate anual, oficii prefecturale.* În municipiul Bucureşti se poate organiza câte un oficiu prefectural în fiecare sector. Legea impune, pentru înfiinţarea unui asemenea oficiu, avizul conform al ministerului care coordonează instituţia prefectului. Oficiile prefecturale sunt părţi componente ale instituţiei prefectului. Ele sunt conduse de un **şef al oficiului prefectural**, a cărui funcţie este echivalentă cu cea de director executiv.

Colegiul prefectural se compune din prefect, subprefecţi şi conducătorii serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului care îşi au sediul în judeţul respectiv. Atribuţiile colegiului prefectural privesc armonizarea activităţii serviciilor deconcentrate care îşi au sediul în

---

[1] Codrin Dumitru Munteanu, *Consideraţii selective privind Codul administrativ. Analiză critică şi propuneri de lege ferenda,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2022, pp. 42-43.

[2] O.C. Moldovan, *Mutaţii produse asupra statutului juridic al prefectului prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 179/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 457; I. Alexe, *Înalţii funcţionari..., op. cit.*, p. 241.

judeţul respectiv, precum şi implementarea programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acţiune ale Guvernului la nivelul judeţului sau al localităţilor acestuia[1].

§ 11. Subprefectul

Potrivit art. 249 alin. (5) C. adm., pentru îndeplinirea atribuţiilor şi prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de doi subprefecţi, iar la nivelul municipiului Bucureşti sunt 3 subprefecţi.

Subprefectul exercită o funcţie de demnitate publică, la fel ca şi prefectul.

Potrivit art. 260 din Cod, **subprefectul se află în subordinea prefectului,** fiind **înlocuitorul de drept al acestuia.** Stabilirea celui care are această calitate se face prin ordin al prefectului, atunci când sunt mai mulţi subprefecţi. Iar, potrivit legii, trebuie să fie doi subprefecţi. Atunci când nu s-a emis un asemenea ordin, stabilirea **înlocuitorului de drept** se face prin ordin al ministrului care coordonează activitatea prefectului.

Atribuţiile subprefecţilor sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului. În prezent este vorba despre H.G. nr. 906/2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale O.U.G. nr. 57/2019[2].

§ 12. Secretarul general al instituţiei prefectului

Prin art. 265 alin. (11)-(15) a fost reintrodusă funcţia de secretar general al prefecturii, care a existat până în anul 2005, când a fost desfiinţată, iar foştii secretari generali care dobândiseră acest statut prin concurs au fost numiţi subprefecţi.

Statutul secretarului general al prefecturii, astfel cum rezultă din dispoziţiile precitate, este următorul:

a) face parte din categoria înalţilor funcţionari publici;

b) este subordonat nemijlocit prefectului. În doctrină[3] s-a propus înlocuirea termenului *nemijlocit* cu cel de *direct*;

c) este absolvent de ştiinţe juridice, administrative sau politice;

d) rolul său este de a asigura stabilitatea funcţionării instituţiei prefectului, continuitatea conducerii şi realizării legăturilor funcţionale între compartimentele instituţiei;

e) sprijină activitatea prefectului de realizare a controlului legalităţii actelor administraţiei publice locale şi judeţene şi coordonează structurile de specialitate care realizează aceste atribuţii;

f) atribuţiile sale se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, care se adoptă cu parcurgerea a două formalităţi procedurale: **propunerea** ministerului care coordonează instituţia prefectului şi **avizul** ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice.

Organigrama instituţiei prefectului, din care rezultă subordonarea directă a secretarului general faţă de prefect precum şi atribuţiile tuturor structurilor de specialitate sunt reglementate prin H.G. nr. 906/2020, cu modificările şi completările aduse prin H.G. nr 66/2021.

---

[1] R.N. Petrescu, *Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului prin Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 179/2005*, în RDP nr. 1/2006, pp. 54-55.

[2] Publicată în M. Of. nr. 994 din 28 octombrie 2020, modificată prin H.G. nr. 66/2021, publicată în M. Of. nr. 202 din 1 martie 2021.

[3] V. Negruţ, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 845.

Observăm că, spre deosebire de secretarul general al unității administrativ-teritoriale, secretarul general al instituției prefectului este înalt funcționar public, fiind enumerat la art. 389 lit. c[1]) C. adm.

Prin alin. (15) al art. 265 s-a introdus o situație de excepție de la prevederile art. 438 alin. (1) și (3), conform căreia, atunci când *funcția publică de secretar general al instituției prefectului este vacantă sau temporar vacantă și nu a putut fi ocupată prin una dintre modalitățile prevăzute la art. 394 alin. (2), sau titularul acesteia se află în imposibilitatea exercitării atribuțiilor, prefectul, prin ordin, poate delega, motivat, atribuțiile secretarului general conducătorului compartimentului juridic din instituția prefectului până la momentul ocupării funcției de secretar general al instituției prefectului sau până la data încetării situației care a determinat imposibilitatea exercitării atribuțiilor.*

§ 13. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației centrale de specialitate

1. Reglementare. Sunt prevăzute în Codul administrativ în titlul al II-lea al părții a IV-a, care poartă, în denumirea ei și referirea la *serviciile publice deconcentrate.* Ele sunt definite, prin art. 5 lit. ll) C. adm. ca reprezentând *structurile de specialitate ale ministerelor și ale altor organe de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale ale administrației publice centrale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes public/general în concordanță cu obiectivele politicilor și strategiilor sectoriale ale Guvernului.*

Prin reglementarea lor expresă, în art. 123 alin. (2) din Constituție, serviciile publice deconcentrate reprezintă **instituții de rag constituțional.**

2. Înființare, organizarea și desființare

Potrivit art. 277 alin. (1), este recunoscută pentru ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale posibilitatea de a avea, în subordinea lor **servicii publice deconcentrate**, ca structuri de specialitate în unitățile administrativ-teritoriale.

Instrumentul juridic prin intermediul căruia se constituie îl reprezintă **actul de organizare și funcționare a ministerului** sau a **organului de specialitate al administrației publice centrale** în subordinea cărora aceste servicii urmează să își desfășoară activitatea[1].

Conform art. 278, ele exercită trei categorii de **atribuții,** respectiv de **control, inspecție și monitorizare** în domeniul de specializare al ministerului de resort, respectiv al organului de specialitate al administrației publice centrale competent. Este dificil să realizezi o separare strictă între acestea, deoarece fiecare se presupune pe cealaltă, iar din control derivă și inspecția și monitorizarea.

3. Conducerea serviciilor publice deconcentrate

Din conținutul art. 123 din Constituție, coroborat cu art. 279 C. adm., rezultă că serviciile publice deconcentrate se află într-o dublă subordonare, astfel cum ne-am mai exprimat: **pe verticală,** față de organul administrației centrale de specialitate căruia se subordonează și **pe**

[1] E. Bălan, în V. Vedinas (coord.), *Codul administrativ comentat,* vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 866.

orizontală, faţă de prefect[1], sau, în alţi termeni, prima subordonare este **administrativ-ierarhică** iar cea de-a doua este **de conducere şi coordonare[2].**

Între titularii celor două tipuri de subordonare trebuie să existe o anumită **colaborare,** în vederea exercitării competenţelor legale privind conducerea serviciilor publice deconcentrate din unităţile administrativ-teritoriale.

În virtutea acestei colaborări, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale au obligaţia să comunice prefecţilor actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

Textul art. 267 alin. (5) C. adm. precizează că este vorba despre **acele acte cu caracter normativ** *pentru care legea nu prevede publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.* Precizarea este superfluă, pentru că toate actele administrative cu caracter normativ trebuie publicate în Monitorul Oficial, conform prevederilor Legii nr. 24/2000.

4. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate

Statutul acestora l-am apreciat de la început ca fiind confuz[3], dat fiind faptul că se permite ca acesta să fie atât funcţionar public, cât şi **angajat cu contract individual de muncă** sau calitatea de **angajat cu contract de management** încheiate în condiţiile legii. Indiferent de situaţie, are calitatea de **ordonator de credite.**

Potrivit art. 281 C. adm., conducătorii serviciilor publice deconcentrate îndeplinesc rolul de a asigura conducerea executivă a lor şi exercită următoarele **atribuţii:**

a) emit actele privind numirea şi eliberarea din funcţie, modificarea raporturilor de serviciu sau de muncă, precum şi sancţionarea disciplinară a personalului din cadrul serviciului public deconcentrat;

b) informează, trimestrial şi la cerere, prefectul şi ministerul de resort sau organul de specialitate al administraţiei publice centrale competent cu privire la activitatea serviciului public deconcentrat;

c) participă la convocările realizate de prefect şi de ministerul de resort sau de organul de specialitate al administraţiei publice centrale competent;

d) întocmeşte proiectul bugetului serviciului public deconcentrat pe care îl conduce şi îl înaintează spre avizare şi aprobare organelor competente.

Acestora se adaugă şi **alte atribuţii,** care pot fi stabilite prin legi speciale sau prin actele organului central competent.

5. Actele conducătorilor serviciilor publice deconcentrate şi răspunderea acestora

În activitatea pe care o desfăşoară, aceştia emit **decizii**, despre care Codul prevede că pot avea numai **caracter individual** şi se referă la situaţii şi persoane determinate.

Ele sunt acte administrative şi pot fi atacate în contenciosul administrativ[4].

Reglementarea art. 293 în materia **răspunderii conducătorilor serviciilor publice deconcentrate** este destul de evazivă, textul prevăzând că aceştia răspund în faţa organului de specialitate al administraţiei publice centrale în subordinea căruia se află serviciul public deconcentrat.

---

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat,* ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2021, p. 297.

[2] E. Bălan, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 869.

[3] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat,* ed. a 3-a, pp. 297-298.

[4] E. Bălan, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 874.

În virtutea raportului de subordonare, conducătorii autorităţilor administraţiei publice centrale pot sancţiona conducătorii serviciilor publice deconcentrate **în cazurile şi în condiţiile prevăzute de lege.** Această din urmă precizare trebuie raportată la **calitatea** pe care o are şeful de serviciu deconcentrat, urmând a se aplica prevederile părţii a VI-a a Codului administrativ, pentru funcţionarii publici, cele ale Codului muncii, pentru salariaţi, sau cele ale reglementărilor speciale aplicabile contractelor de management.

Esenţializând cele deja menţionate şi tezele din doctrină, **serviciile publice deconcentrate** pot fi definite ca **acele structuri administrative constituite la nivelul judeţelor şi al municipiului Bucureşti, în subordinea unui organ al administraţiei centrale de specialitate, conduse de prefect, ai căror conducători sunt membri ai colegiilor prefecturale**[1].

[1] C.D. Munteanu, *Considerații selective privind Codul administrativ. Analiză critică și propuneri de lege ferenda,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, pp. 55-56.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale referitoare la prefect.
2. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile din Codul administrativ referitoare prefect.
3. Exprimaţi opinia cu privire la prefectul demnitar politic şi prefectul administrativ (înalt funcţionar public).
4. Analizaţi comparativ secretarul general al instituţiei prefectului şi secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Actul atacat de prefect în contenciosul administrativ se poate suspenda prin hotărâre a instanţei, la solicitarea prefectului;

b) actul atacat de prefect în contenciosul administrativ se poate suspenda prin încheiere a instanţei, atunci când aceasta apreciază că menţinerea lui în ordinea juridică prezintă riscul producerii unor pagube iminente.

2. a) Prefectul are în prezent statut de înalt funcţionar public;

b) prefectul are în prezent statut de demnitar politic.

3. a) Oficiile prefecturale se înfiinţează prin ordin al prefectului, în baza avizului emis de Guvernul României;

b) oficiile prefecturale se înfiinţează prin ordin al prefectului, în baza avizului emis de ministerul care coordonează activitatea prefectului.

4. a) Ordinele prefectului sunt acte administrative care pot avea caracter individual;

b) ordinele prefectului sunt acte administrative care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual.

5. a) Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului se fac prin hotărâre a Guvernului;

b) numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului se fac prin ordin al ministrului care coordonează instituţia prefectului.

8. Între prefecţi, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi preşedinţii acestora, pe de altă parte există raporturi de subordonare;

b) între prefecţi, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi preşedinţii acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

9. a) Controlul de tutelă exercitat de prefect vizează actele administrative care emană de la consiliile locale, judeţene şi primari;

b) controlul de tutelă exercitat de prefect, potrivit Constituţiei, vizează actele tuturor autorităţilor autonome locale cu caracter deliberativ.

CAPITOLUL XVI

FUNCŢIONARII PUBLICI ŞI PERSONLUL CONTRACTUAL DIN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ

§ 1. Generalităţi

În cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale regăsim mai multe categorii de persoane, iar între acestea funcţionarii publici ocupă un loc special. *„În spatele autorităţilor publice care înfăptuiesc administraţia publică locală* (dar şi cea centrală- V.V.)*, al serviciilor publice prin care se realizează această administraţie publică, stau acei oameni care alcătuiesc corpul funcţionarilor publici. Datorită acestora, dincolo de litera rigidă a legii, dincolo de procedurile şi practicile legale există acest factor uman specific care poate influenţa negativ – uneori până la disoluţie – procesul de executare a legii şi prestare a serviciilor publice"*[1].

Pot fi identificate mai multe categorii de personal în cadrul autorităţilor publice:

a) **persoane care îndeplinesc demnităţi publice** în care au fost alese sau numite şi al căror statut este reglementat prin diferite acte normative: miniştri, secretari de stat, aleşi locali (primari, viceprimari, consilieri locali, consilieri judeţeni, preşedinţi şi vicepreşedinţi de consilii judeţene)[2]. Noţiunile de *demnitari* şi *funcţii de demnitate publică* le regăsim definite de art. 5 lit. v) şi z) C. adm., potrivit cărora *demnitarii* înseamnă *persoanele care exercită funcţii de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit Constituţiei, prezentului cod şi altor acte normative* iar *funcţia de demnitate publică* este *ansamblul de atribuţii şi responsabilităţi stabilite prin Constituţie, legi şi/sau alte acte normative, după caz, obţinute prin învestire, ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct sau indirect, ori prin numire*;

b) **personal contractual,** a cărui situaţie juridică este reglementată de Codul administrativ, titlul III al părţii a VI-a, referitor la *personalul contractul din autorităţile şi instituţiile publice,* care se completează cu legislaţia muncii, în primul rând Codul muncii[3], cu modificările şi completările ulterioare[4];

---

[1] C.C. Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale,* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității, op. cit.,* 2020, p. 245.

[2] Statutul juridic al miniștrilor și secretarilor de stat este reglementat prin Constituție, prin Codul administrativ și prin diferite ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice centrale. Statutul aleșilor locali reglementat prin Codul administrativ.

[3] Adoptat prin Legea nr. 53/2003, cu modificările și completările ulterioare și republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

[4] Cu privire la analiza unora dintre aceste modificări, v. I.T. Ștefănescu, *Modificările Codului muncii – comentate, O.U.G. nr. 65/2005,* Ed. Lumina Lex, București, 2005.

c) **funcţionari publici,** al căror statut general este reglementat prin Codul administrativ, partea a VI-a, şi prin alte legi, care reglementează statute juridice specifice aplicabile diferitelor categorii de funcţionari publici[1];

d) **manageri publici** care îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract de management, în domeniul sănătăţii, culturii sau în alte domenii. De exemplu, O.U.G. nr. 189/2008 privind managementul instituţiilor de cultură[2] defineşte contractul de management, îi reglementează regimul juridic de o manieră care determină unii autori să considere că este un **contract administrativ**[3]. Dispoziţii privind această categorie de personal regăsim şi în Codul administrativ, titlul III al părţii a VI-a.

Referitor la natura juridică a funcţiei publice şi a funcţionarului public, în doctrina de drept administrativ şi de drept al muncii s-au purtat numeroase discuţii care, în principal, s-au concentrat pe următoarele aspecte:

a) dacă funcţionarul public şi salariatul sunt instituţii juridice diferite sau identice;

b) în cazul în care ele nu sunt instituţii juridice identice, care este raportul dintre ele din punct de vedere al dimensiunilor statutul juridic, care sunt asemănările şi deosebirile dintre regulile care li se aplică[4].

În limbajul juridic contemporan regăsim mai multe concepte pentru a evoca acea categorie de personal din administraţie cu statut de funcţionar public[5].

Diferenţa dintre concepte nu este formală, ea are relevanţă şi pe planul realităţilor juridice evocate, în fiecare ţară, prin aceste concepte[6].

§ 2. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcţionarilor publici

Funcţia publică şi funcţionarul public au alimentat controverse doctrinare serioase cu privire la natura lor.

Încă din secolul XIX, Constantin G. Dissescu, în cursul de drept public apărut la sfârşitul secolului XIX, analizează elementele statutului funcţionarului public, rămânând definitorii şi

---

[1] Pentru dezvoltarea temei a se vedea Camelia Daciana Stoian, Radu Nicolae Stoian –"Suspension of Civil Servant's Service Reportunder the Labor Law Provisions" - Perspectives of Business Law Journal, Volume 6, Issue 1, December 2017, *http://www.businesslawconference.ro/revista/articole/ an6nr1/5.%20Daciana%20 Stoian,%20Radu%20Stoian.pdf.*

[2] Publicată în M. Of. nr. 817 din 5 decembrie 2008.

[3] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 59.

[4] Pentru o analiză comparativă a statutul juridic al celor două instituții, v. V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public,* Ed. Nemira, București, 1998; R.P. Postelnicu, *Statutul juridic al funcționarului public,* Teză de doctorat, Academia de Studii Economice, București, 2006; R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Universității Carol Davila, București, 2007. C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, București, 2013; V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii. Legislație, doctrină și jurisprudență,* ed. a II-a, rev. și ad., Ed. Universul Juridic, București, 2016; I.V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice,* Ed. Bibliotheka, București, 2010.

[5] Exemplu, *fonction publique* în Franța; *civil service* în Regatul Unit; *affentlicher dienst* în Germania. Pentru detalii, v. J. Ziller, *Égalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne,* Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 13.

[6] V. Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative,* Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 402.

reprezentând note cu valoare de constantă în ceea ce reprezintă această instituţie juridică. În perioada interbelică, funcţionarul public a continuat să fie cercetat de marii autori[1]. În epoca postbelică, pe fondul concepţiei politico-juridice specifice acelui regim, a fost fundamentată **teza unicităţii raportului juridic de muncă,** potrivit căreia **orice persoană care desfăşura o activitate, o muncă în accepţiunea *lato sensu* a termenului, avea statut de salariat,** iar **raportul juridic în baza căruia presta această activitate lua naştere dintr-un contract individual de muncă[2].**

Autorii de drept public, în eforturile de a proteja instituţiile dreptului public, aflate într-un constant şi vizibil proces de marginalizare şi chiar de desfiinţare, au continuat să trateze şi să predea studenţilor şi funcţionarul public.

Odată cu apariţia Constituţiei din 1991, s-au creat premisele că lucrurile să fie puse în matca lor firească iar tendinţa specialiştilor de drept al muncii de a „acapara" funcţionarul public să se atenueze. Disputele nu au dispărut însă, existând autori care, din ce în ce mai categoric, exprimă opinii prin care tratează funcţionarul public ca aparţinând dreptului muncii şi raportul de serviciu al acestuia ca fiind o formă particulară a raportului juridic de muncă.

Astfel, un autor[3], încearcă să fundamenteze teza unei **viziuni moniste asupra dreptului muncii,** care ar avea o *parte generală,* reprezentată de Codul muncii şi actele derivate din acesta, şi o *parte specială,* care include anumite categorii de *salariaţi* cu statut special, compusă din *dreptul special al muncii privitor la funcţionarii publici* şi *dreptul special al muncii privitor la persoanele care deţin funcţii de demnitate publică alese sau numite ori asimilate acestora.* S-a exprimat constant ideea conform căreia *raportul de serviciu al funcţionarilor publici constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care, deşi distinct de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă) nu este totuşi esenţial diferit de acesta din urmă şi astfel, raportul de serviciu al funcţionarului public logic, metodologic şi juridic, este o componentă de bază a dreptului (legislaţia) muncii*[4].

Faţă de tentativa de atragere, în matca dreptului muncii, a funcţionarului public am formulat un punct de vedere[5], în care argumentat şi echilibrat am combătut, pe de o parte, susţinerile mai sus citate şi am demonstrat faptul că **dreptul muncii este dreptul salariaţilor**, în vreme ce **funcţionarii publici sunt o instituţie care ţine de dreptul public, în general şi de dreptul administrativ, în particular**. În condiţiile actuale nu se poate vorbi despre un drept al muncii atotcuprinzător, de un drept unic al muncii, care

---

[1] Amintim doar pe Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Erast Diti Tarangul, Jean Vermeulen.

[2] S. Ghimpu, I.T. Ştefănescu, Ş. Beligrădeanu, G. Mohanu, *Dreptul muncii,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978, pp. 9-15.

[3] Ş. Beligrădeanu, *Consideraţii asupra raportului juridic de muncă al funcţionarilor publici, precum şi în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă şi o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii,* în Dreptul nr. 8/2010, pp. 87-112. Acest articol, cum rezultă din precizările redacţiei, constituie dizertaţia rostită cu prilejul acordării titlului de *Doctor honoris causa* autorului de către Universitatea de Vest din Timişoara şi a mai fost publicat în Analele Universităţii de Vest din Timişoara, vol. 1/2010 şi RRDP nr. 3/2010.

[4] Ş. Beligrădeanu, *Considerente – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici,* în Dreptul nr. 2/2000, p. 7.

[5] V. Vedinaş, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcţionarilor publici,* în RRDP nr. 5/2010, pp. 190-207.

ar încorpora şi dreptul funcţiei publice, fapt care rezultă din specificitatea incontestabilă a raportului de serviciu al funcţionarului public faţă de raportul de muncă al salariatului[1].

În replică faţă de articolul nostru, promotorul tezei moniste asupra dreptului muncii a elaborat un nou studiu[2], prin care încearcă să demonteze fiecare din susţinerile noastre şi să se adâncească teza apartenenţei funcţionarilor publici la disciplina dreptului muncii. Modul în care s-a realizat însă acest lucru l-am considerat, nefundamentat prin argumentaţie, opinie pe care am exprimat-o într-un alt studiu[3].

Ni se pare nu numai normal, dar şi obligatoriu, ca specialist în dreptul public, să apărăm instituţiile ramurii de drept pe care o slujim, de abordări care îi denaturează identitatea. „Aruncă în aer" secole de doctrină, în care marii autori de drept public s-au străduit să demonstreze că funcţionarul public şi, prin extensie, şi demnitarul, *nu sunt un alt tip de salariat. Sunt altceva decât salariatul*[4]. Nu concepţia noastră este învechită, cum s-a încercat să se crediteze ideea, ci aceea a autorului, de vreme ce nu face altceva decât să *„scoată de la naftalină"* şi să încerce să revigoreze o teză exprimată de autorii de drept al muncii în perioada postbelică, justificată de specificul regimului politico-juridic existent atunci, respectiv teoria *unicităţii raportului juridic de muncă,* pe care am menţionat-o deja. În discuţiile purtate cu un mare, echilibrat ca viziune şi regretat profesor, Ioan Traian Ştefănescu, prieten drag sufletului nostru, acesta ne semnala că până şi vechiul Cod al muncii prevedea în art. 61 că *o lege specială urma să fie adoptată pentru a reglementa statutul funcţionarilor de stat,* lege care nu a fost adoptată. Dar faptul că era menţionată, reprezenta o **recunoaştere a legiuitorului acelor vremuri că nu se poate pune semnul egalităţii între funcţionari,** fie ei şi de stat, cum erau denumiţi în acea vreme **şi restul salariaţilor.**

Disputa pe care ne-am îngăduit să o purtăm întru apărarea instituţiilor dreptului public a antrenat şi alţi specialişti, ale căror entuziasm şi preocupare nu putem să nu le împărtăşim[5]. Ceea ce nu putem însă împărtăşi, este tonul maliţios cu care se înţelege uneori să se realizeze abordarea, care îşi propune să-l plaseze pe autorul ei pe o poziţie de pe care îşi arogă dreptul de a se releva a deţine adevărul absolut[6].

De precizat faptul că în întreaga Uniune Europeană se regăsesc în legile fundamentale prevederi referitoare la funcţia publică, discutându-se despre *„bazele constituţionale ale funcţiei publice".* Dacă prin *„statut al funcţionarilor publici"* înţelegem ansamblul de reguli referitoare la situaţia funcţionarilor, care formează *„dreptul comun al funcţiei publice",* atunci se poate susţine că în fiecare din cele douăzeci şi şapte de state membre

---

[1] V. Vedinaș, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici, art. cit.*, p. 207.

[2] Ș. Beligrădeanu, *Considerații – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în RRDP nr. 6/2010, pp. 64-81.

[3] V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ,* în Pandectele Române nr. 5/2011, pp. 82-95.

[4] V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, art. cit.*, p. 83.

[5] C. Clipa, *Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral,* în RDP nr. 3/2011, pp. 78-112.

[6] Știința adevărată înseamnă, credem noi, acumulare, competență, echilibru și respectul între generații. Adevăruri pe care ne străduim să le transmitem studenților noștri, alături de faptul că respectul este o valoare care înnobilează omul, în general, și juristul, în particular, indiferent de ramura de drept pe care o practică. Evident că depinde și de caracter, iar la acest capitol suntem din păcate din ce în ce mai deficitari.

există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit *„statut general al funcţiei publice"*[1].

Inclusiv la nivelul structurilor Uniunii Europene, funcţionarii publici au o situaţie juridică distinctă de cea a personalului contractual, ea este consacrată legislativ[2], instituţional, confirmată la nivelul jurisprudenţei instanţelor europene.

§ 3. Fundamente constituţionale ale conceptelor de funcţie publică şi funcţionari publici

Art. 73 alin. (3) lit. j) enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, şi **statutul funcţionarilor publici.** Acelaşi articol, la lit. p), prevede că o altă lege organică urmează să reglementeze *regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia muncii.*

De aici concluzia consacrării **regimului statutar pentru funcţionarii publici** şi **a regimului contractual pentru „restul salariaţilor"**[3].

Un alt text constituţional este **art. 16 alin. (3)** care prevede că *funcţiile şi demnităţile publice pot fi ocupate de persoane care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară.*[4]

Articolul 54 alin. (2) prevede **îndatorirea cetăţenilor cărora le sunt încredinţate anumite funcţii publice şi a militarilor, de a răspunde de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor care le revin,** în care scop **depun jurământul cerut de lege.**

Prin **art. 105** se reglementează regimul juridic al *incompatibilităţilor membrilor Guvernului,* iar alin. (1) menţionează că **funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de parlamentar.** Noţiunea de *funcţie publică de autoritate* este relativ redundantă, pentru că orice funcţie publică conţine în ea exerciţiul autorităţii publice. De aici izvorăşte, de altfel, şi identitatea funcţionarului public în raport cu salariatul, prin exercitarea de către primul a prerogativelor de putere publică[5]. Legiuitorul constituant a avut în vedere acele funcţii publice care presupun conducerea unor structuri administrative, interne sau de sine stătătoare.

§ 4. Definiţia funcţiei publice şi a funcţionarului public

Reglementarea-cadru în materia funcţiei publice este reprezentată în prezent de Codul administrativ, titlul II al părţii a VI-a purtând denumirea *statutul funcţionarilor publici.* Prevederile Codului se completează cu cele ale legislaţiei muncii, potrivit normei exprese

---

[1] V. Vedinaş, *Funcţionarul public – instituţie a dreptului administrativ, art. cit.*, p. 83.

[2] Este vorba despre Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004, de modificare a Statutului funcţionarilor Comunităţilor Europene, ca şi regimul aplicabil altor categorii de agenţi ai Comunităţilor, publicat în JO nr. L 124 din 27 aprilie 2004, pp. 0001-0118. V. I. Alexe, *Înalţii funcţionari..., op. cit.*, p. 201.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 567.

[4] În forma iniţială a Constituţiei, acest articol impunea, pentru ocuparea unei funcţii sau demnităţi în stat, condiţia **cetăţeniei române exclusive,** însă el a fost modificat prin Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003, astfel încât ceea ce se impune în prezent este doar cetăţenia română şi domiciliul în România.

[5] O amintire specială şi caldă pentru noi este legată de concursul de admitere la doctorat, în anul 1994, când dragul şi valorosul profesor academician Ioan P. Filipescu ne-a întrebat care este părerea noastră privind sintagma *funcţie publică de autoritate.* I-am răspuns, în esenţă, că apreciem că ea reprezintă un pleonasm, pentru că orice funcţie publică presupune exerciţiul autorităţii de stat.

de trimitere de la art. 367 *„dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz"*. Această modalitate de completare a normelor juridice reprezintă aplicarea în materia legislativă a principiului de drept *specialia generalibus derogant,* conform căruia acolo unde normele speciale date de legislația în materia funcției și a funcționarilor publici lipsesc ori nu cuprind prevederi contrare, se aplică normele în domeniul legislației muncii, ce devin, astfel, norme cu aplicabilitate generală[1].

Comparând acest text cu cele ale art. 1 alin. (2) și art. 278 alin. (2) din Codul muncii, care conțin dispoziții similare, constatăm că acestea din urmă **condiționează aplicabilitatea cu condiția compatibilității cu specificul raporturilor pe care le completează.** De aceea apreciem în continuare că **este necesar să se instituie și în art. 367 condiția compatibilității cu specificul funcționarului public a legislației care completează Codul administrativ**[2].

Funcția publică reprezintă, conform art. 5 lit. y) C. adm., *ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice.*

Constatăm că unul dintre elementele care dau identitate funcției publice este faptul că **prin intermediul ei se exercită prerogative de putere publică.** Legiuitorul nu se rezumă numai să precizeze acest lucru, ci și enumeră, în art. 370 C. adm., care sunt **activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică**. Spre deosebire de vechea Lege nr. 188/1999, în art. 370 C. adm. regăsim două categorii: **activități cu caracter general** care implică exercitarea prerogativelor de putere publică și **activități cu caracter special** care implică exercitarea prerogativelor de putere publică. Titularul unei funcții publice este **funcționarul public.**

Noțiunea de funcționar public este adeseori înțeleasă a include întreg personalul care își desfășoară activitatea în sectorul public. Viziunea nu este corectă, deoarece *„în termenii stricți ai dreptului pozitiv, nu toți angajații administrației publice sunt funcționari publici, fie și numai pentru că numeroși agenți ai acestor administrații nu exercită atribuții și nu își asumă responsabilități menite a realiza prerogativele de putere publică (...)"*[3].

După aderarea României la Uniunea Europeană, funcționarul public are misiunea să contribuie esențial la transpunerea în practică a valorilor Uniunii Europene, la garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor naționali și cei ai Uniunii, între care se regăsesc și **dreptul la o bună administrare** și **dreptul la o bună guvernare**[4].

Funcționarul public reprezintă **persoana legal învestită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia.**

---

[1] D. Soare, *Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației și internelor care reglementează nașterea, desfășurarea și stingerea raporturilor de serviciu ale polițiștilor și ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, p. 132.

[2] V. Vedinaș, M. Enache, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat,* vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 17.

[3] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici, op. cit.,* 2013, p. 75.

[4] V. Vedinaș, *Considerații asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în RDP nr. 2/2006, p 68.

Potrivit art. 371 alin. (1) C. adm., funcţionarul public este *persoana numită, în condiţiile prezentei legi, într-o funcţie publică.* Acest statut este recunoscut şi *persoanei căreia i-a încetat calitatea de funcţionar public şi continuă să facă parte din corpul de rezervă al funcţionarilor publici.*

Totalitatea funcţionarilor publici din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice constituie **corpul funcţionarilor publici.**

Semnalăm faptul că *titularul unei funcţii este, de regulă, dar nu întotdeauna, funcţionar public,* existând situaţii în care funcţiile publice sunt ocupate, fie şi temporar, de personal contractual. În egală măsură în care există posturi prin care se exercită prerogative de putere publică, fără ca ele să fie calificate ca fiind funcţii publice. De aceea, Codul administrativ a reglementat în art. 406 **transformarea posturilor de natură contractuală în funcţii publice,** conform căreia *autorităţile şi instituţiile publice care au prevăzute în statele de funcţii posturi de natură contractuală, care presupun desfăşurarea unor activităţi dintre cele prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), stabilesc funcţii publice în condiţiile prevăzute la art. 407.* În completarea şi pentru punerea lui în aplicare, art. 612 prevede în alin. (1) că *„Prin excepţie de la prevederile art. 464, până la data de 1 ianuarie 2020, calitatea de funcţionar public se poate dobândi şi prin transformarea posturilor de natură contractuală în posturi aferente funcţiilor publice, în condiţiile prevăzute la art. 406".*

În această situaţie, prin alin. (2) se prevede că *„În cazul prevăzut la alin. (1), persoanele încadrate cu contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată în posturi de natură contractuală care au fost stabilite ca funcţii publice sunt numite în funcţii publice de execuţie pentru care îndeplinesc condiţiile prevăzute la art. 465 şi condiţiile de vechime în specialitatea studiilor corespunzătoare clasei şi gradului profesional ale funcţiei publice".*

În practică aceste prevederi nu au fost respectate, ceea ce a determinat numeroase litigii în practică, iar jurisprudenţa constantă, cel puţin a Tribunalului Bucureşti, este de a admite acţiunile care au ca obiect refuzul autorităţilor publice de a face aplicarea celor două texte legale. Am fost implicaţi, ca apărător, în astfel de litigii şi am putut constata practica diferită creată de către instanţe, în general admiţându-se acţiunile promovate.

Spre deosebire de salariat, care îşi desfăşoară activitatea în baza unui raport de muncă, născut dintr-un contract negociat de cele două părţi, dreptul muncii tinzând să devină din ce în ce mai mult un **drept negociat**[1], **de natură convenţională,** activitatea funcţionarului public are la bază un **raport de funcţie publică sau de serviciu, stabilit pe cale unilaterală,** prin voinţa autorităţii care învesteşte, care exclude o *„negociere"* sau *„punere de acord"* a viitorului funcţionar cu autoritatea respectivă. De altfel, art. 374 C. adm. prevede în mod expres că *raporturile de serviciu se nasc şi se exercită pe baza actului de numire, emis în condiţiile legii.*

Raportul de serviciu îl definim ca fiind **acel complex de relaţii sociale, legal determinate, stabilite între persoana fizică, titulară a funcţiei publice, autoritatea publică din structura căreia face parte funcţia publică respectivă şi subiectele de drept în legătură cu care se realizează competenţa acestei autorităţi publice.**

[1] S. Ghimpu, A. Ţiclea, *op. cit.*, p. 118.

§ 5. Clasificarea funcţionarilor publici

Constituţia şi Codul administrativ, împreună cu doctrina consacră mai multe categorii de funcţionari publici, în baza următoarelor criterii de clasificare:

1) din punctul de vedere al **statutului juridic aplicabil** identificăm funcţionari *statutari*, care pot fi *supuşi statutului general* sau *unor statute speciale*;

2) din punctul de vedere al **rigurozităţii disciplinei,** identificăm, în acord cu art. 16 din Constituţie două categorii: funcţionari publici *civili*; funcţionari publici *militari*.

În ceea ce priveşte *funcţiile publice militare,* prezentăm în cele ce urmează o decizie interesantă pronunţată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Completul pentru soluţionarea recursului în interesul legii. Este vorba despre **Decizia nr. 16/2022 din 03 octombrie 2022, Dosar nr. 1368/1/2022**[1], prin care a fost soluţionată următoarea problemă de drept: *dispoziţiile art. 52 alin. (4) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările şi completările ulterioare, introduse prin Legea nr. 101/2019 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, se interpretează în sensul că, de la data intrării lor în vigoare, se aplică şi persoanelor prevăzute de art. 36 alin. (1) lit. e) şi h) din Legea nr. 80/1995, care au trecut în corpul ofiţerilor anterior Legii nr. 101/2019?*

Practica neunitară s-a concretizat în faptul că unele instanţe au considerat că dispoziţiile art. 52 alin. (4) din Legea nr. 85/1995, în forma modificată prin Legea nr. 101/2019, se aplică numai situaţiilor juridice născute după intrarea în vigoare a Legii nr. 101/2019, adică numai persoanelor care sunt trecute în corpul ofiţerilor şi cărora li se acordă gradul aferent începând cu data de 17 mai 2019.

Justificarea soluţiei s-a bazat pe principiul constituţional al neretroactivităţii legii civile, apreciindu-se că acesta împiedică aplicarea noii reglementări, chiar şi pentru viitor, pentru cei trecuţi în corpul ofiţerilor înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 101/2019, întrucât faptul juridic care generează acordarea gradului militar este trecerea în corpul ofiţerilor.

A doua orientare a venit din partea instanţelor care au considerat că, *în lipsa unor dispoziţii tranzitorii, interpretarea coroborată a art. 52 alin. (4) şi art. 36 alin. (1) lit. e) şi h) din Legea nr. 80/1995 conduce la concluzia că acordarea gradului este guvernată de legea în vigoare la data la care se solicită acordarea, fără a prezenta relevanţă momentul la care persoanele respective au trecut în corpul ofiţerilor.*

În susţinerea ei, s-a invocat **respectarea principiilor egalităţii şi nediscriminării,** care incumbă în egală măsură legiuitorului şi interpretului legii, neputând fi admis ca momentul accederii în corpul ofiţerilor să justifice o diferenţă de tratament între persoane aflate, în fapt, în situaţii similare.

Înalta Curte a pornit în soluţionarea recursului (par. 45) de la regula că aplicarea în timp a normelor juridice este guvernată de principiul neretroactivităţii legii noi, consacrat la nivel constituţional de art. 15 alin. (2) din Constituţie, principiul aplicării imediate a legii noi şi principiul supravieţuirii legii vechi.

A invocat (par. 50) din jurisprudenţa Curţii Constituţional, Decizia nr. 830 din 8 iulie 2008[2], prin care aceasta a reţinut că *„ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală*

[1] Publicată în M. Of. nr. 1087 din 10 noiembrie 2022.

[2] Publicată în M. Of. nr. 559 din 24 iulie 2008.

anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. Legea nouă însă este aplicabilă de îndată tuturor situaţiilor ce se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum şi tuturor efectelor produse de situaţiile juridice formate după abrogarea legii vechi".

Pentru aceste considerente, şi a altora care se regăsesc în conţinutul acestei interesante decizii, Instanţa Supremă a statuat (par. 69-70) în sensul că *„într-o corectă aplicare a principiilor neretroactivităţii şi aplicării imediate a legii noi şi în lipsa unor dispoziţii tranzitorii contrare, concluzia este aceea că dispoziţiile art. 52 alin. (4) din Legea nr. 80/1995, introduse prin Legea nr. 101/2019, sunt aplicabile doar situaţiilor juridice care reprezintă facta pendentia la data intrării în vigoare a legii noi, respectiv recrutărilor în derulare, care nu au fost definitivate prin emiterea ordinului de numire în corpul ofiţerilor şi acordarea gradului corespunzător, precum şi situaţiilor juridice care reprezintă facta futura, respectiv recrutărilor declanşate după intrarea în vigoare a Legii nr. 101/2019.*

Altfel spus, destinatarii normei juridice edictate de art. 52 alin. (4) din Legea nr. 80/1995, modificată prin Legea nr. 101/2019, respectiv persoanele îndreptăţite să beneficieze ipso iure de valorificarea vechimii dobândite în structurile Ministerului Afacerilor Interne la acordarea gradului militar, sunt doar maiştrii militari/subofiţerii care trec în corpul ofiţerilor, prin modalităţile prevăzute de lege şi Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 177/2016, ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 101/2019".

A mai adăugat Înalta Curtea (par. 71) că *dacă legiuitorul ar fi dorit ca dispoziţiile art. 52 alin. (4) din Legea nr. 80/1995 să se aplice de la data intrării în vigoare a Legii nr. 101/2019 şi ofiţerilor în activitate, ar fi formulat acest lucru în mod explicit, pentru că o astfel de abordare, ce presupune, de fapt, o abdicare de la principiile referitoare la evoluţia cadrelor militare pe treptele ierarhiei militare, nu poate fi prezumată".*

În concluzie, prin soluţia pronunţată, admis recursul în interesul legii şi a stabilit că dispoziţiile art. 52 alin. (4) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările şi completările ulterioare, introduse prin Legea nr. 101/2019, nu se aplică persoanelor prevăzute de art. 36 alin. (1) lit. e) şi h) din Legea nr. 80/1995, care au trecut în corpul ofiţerilor anterior intrării în vigoare a Legii nr. 101/2019".

3) din punctul de vedere al **conţinutului activităţii proprii** desfăşurate, pot fi identificate: funcţii publice *generale*; funcţii publice *specifice.*

Funcţiile publice generale reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter general şi comun tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, în vederea realizării competenţelor lor generale.

Funcţiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter specific unor autorităţi şi instituţii publice, stabilite în vederea realizării competenţelor lor specifice sau care necesită competenţe şi responsabilităţi specifice;

4) în funcţie de **natura autorităţii publice** din care face parte funcţia publică, rezultă: *funcţionari publici care fac parte din structura unor autorităţi de natură statală; funcţionari publici care fac parte din structura autorităţilor autonome locale; funcţionari publici care fac parte din structura unor autorităţi administrative autonome;*

5) după **nivelul studiilor**, identificăm:

– *funcționari publici din clasa I* – studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

– *funcționari publici din clasa a II-a* – studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna;

– *funcționari publici din clasa a III-a* – studii liceale sau studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

Funcționarii publici numiți în clasele a II-a și a III-a nu pot ocupa decât funcții de execuție;

6) după **nivelul atribuțiilor,** identificăm:

– *înalții funcționari publici;*

– *funcționari publici de conducere;*

– *funcționari publici de execuție.*

Înaltul funcționar public *„reprezintă acea categorie de funcționari publici apolitici care ocupă prin concurs național, o funcție publică din categoria înalților funcționari publici realizând managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrației autonome, asigurând funcționarea autorității sau instituției publice"*[1].

În prezent, categoria **înalților funcționari publici** cuprinde:

– secretarul general și secretarul general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 389 lit. a) C. adm.[2];

– secretarul general al instituției prefectului;

– inspectorul guvernamental.

Ne raliem la opinia conform căreia *se impune regândirea categoriei înalților funcționari publici pentru numirea cărora este necesară o comisie de concurs și de asemenea ar trebui ca această comisie să nu fie complet dependentă de voința reprezentanților Guvernului*[3]. Altfel riscăm să ajungem ca înalții funcționari publici să nu facă altceva decât să transpună în practică politica guvernanților, ceea ce determină ca interdicția lor de a fi apolitici să devină o simplă metaforă.

În ceea ce privește categoria înalților funcționari publici, în anul 2013 ea a făcut obiectul unor modificări care au afectat statutul juridic al **inspectorilor guvernamentali**[4], prin O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor[5].

---

[1] I. Alexe, *Înalții funcționari publici, op. cit.*, p. 246.

[2] Precizăm că textul respectiv vizează autorități și instituții publice ale administrației publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome prevăzute de Constituție sau înființate prin legi organice.

[3] R. Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene,* în RDP nr. 2/2006, p. 108. În același sens, v. I. Alexe, *Înalții..., op. cit.,* p. 235.

[4] I. Alexe, *Categoria înalților..., art. cit.,* pp. 136-144. În același sens, v. I. Alexe, *Considerații..., art. cit.,* pp. 159-161.

[5] DCC nr. 77/2013 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor legii privind aprobarea O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor, publicată în M. Of. nr. 393 din 29 iunie 2013.

Prin art. 1 alin. (1) din respectivul act normativ se desfiinţau posturile vacante din cadrul unor autorităţi şi instituţii publice centrale şi locale, cu anumite excepţii prevăzute la alin. (2), între care, la litera f, se regăseau *„posturile vacante aferente(...) **categoriei înalţilor funcţionari publici, (...)**”*. O.U.G. nr. 77/2013 a fost declarată neconstituţională prin Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014 a Curţii Constituţionale[12].

Deşi posturile aferente înalţilor funcţionari publici erau exceptate, în realitate şi ele au fost desfiinţate, ceea ce a generat un val de litigii pe rolul instanţelor judecătoreşti prin care înalţii funcţionari publici al căror raport de serviciu încetase au acţionat în instanţă, solicitând anularea dispoziţiilor primului-ministru prin care le încetase raportul de serviciu.

Subscriem aprecierilor că *„Dintre toate cele trei categorii de funcţionari publici prevăzute de Legea nr. 188/1999, categoria înalţilor funcţionari publici a fost şi este în continuare cea mai expusă atât influenţelor politice, cât şi schimbărilor legislative frecvente ce au vizat-o (...)”*[3].

În categoria **funcţionarilor publici de conducere** sunt incluşi, potrivit art. 390 C. adm.:

– directorul general din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385, precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora, cu excepţia celor din categoria înalţilor funcţionari publici parlamentari şi directorul general adjunct din cadrul acestora, precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora;

– directorul şi directorul adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora;

– directorul executiv şi directorul executiv adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) şi (3), precum şi în funcţiile publice specifice echivalente acestora;

– şef serviciu şi şef birou din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385, precum şi în funcţiile publice specifice echivalente acesteia;

Alin. (2) al textului prevede că *„Funcţia publică de secretar general al unităţii administrativ-teritoriale, respectiv cea de secretar general al subdiviziunii administrativ-teritoriale sunt funcţii publice de conducere specifice”*.

Funcţiile publice de execuţie sunt următoarele:

– *funcţii publice de execuţie din clasa I* includ **funcţiile publice generale** de consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, consilier achiziţii publice, precum şi **funcţiile publice specifice** asimilate acestora.

– *funcţii publice de execuţie din clasa II* includ funcţiile publice generale de referent de specialitate, precum şi **funcţiile publice specifice** asimilate acestora.

– *funcţii publice de execuţie din clasa III* includ **funcţiile publice generale** de referent, precum şi **funcţiile publice specifice** asimilate acestora;

7) în funcţie de **statutul** lor:

– *funcţionari publici debutanţi,* perioada de stagiu fiind de un an;

– *funcţionari publici definitivi;*

---

[2] Publicată în M. Of. nr. 136 din 25 februarie 2014.

[3] I. Alexe, *Modificări esenţiale ale categoriei înalţilor funcţionari publici, incluse în proiectul Codului administrativ,* în RDP nr. 2/2018, p. 117.

8) după **natura funcţiei** pe care o ocupă, identificăm:

– funcţionari care ocupă o funcţie publică de stat.

Funcţiile publice de stat sunt cele stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul organelor de specialitate ale administraţiei public centrale, structurilor de specialitate din cadrul Administraţiei Prezidenţiale, structurilor de specialitate din cadrul Parlamentului, autorităţilor publice autonome, precum şi în cadrul autorităţii judecătoreşti. Observăm că în cadrul Guvernului, care conduce administraţia publică, nu sunt stabilite funcţii publice, însă în cadrul Administraţiei Prezidenţiale, pe care Codul administrativ nu o reglementează, se stabilesc funcţii publice de stat.

– funcţionari care ocupă o funcţie publică teritorială.

Funcţiile publice teritoriale sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul instituţiei prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale organelor administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, precum şi instituţiilor publice din teritoriu aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale.

– funcţionari care ocupă o funcţie publică locală.

Funcţiile publice locale sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora.

Nu am împărtăşit împărţirea, introdusă prin Legea nr. 251/2006, între **funcţiile publice de stat, teritoriale şi locale**, inspirată din sistemul francez, unde regăsim o diviziune tripartită a funcţiei publice, care nu este de tradiţia sistemului românesc[1].

Dacă este să analizăm **natura organelor în structura cărora se stabileşte funcţia publică teritorială**, constatăm că este vorba tot despre **autorităţi statale,** prefectul şi serviciile publice deconcentrate fiind **instituţii de natură statală.**

§ 6. Regimul juridic al actului de numire într-o funcţie publică

Potrivit art. 473 C. adm., care reglementează **numirea în funcţii publice,** aceasta se realizează *de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice sau, după caz, de persoana care are competenţa legală de numire în condiţiile unor acte normative specifice, prin* ***act administrativ*** *emis în termenele şi în condiţiile legii, pe baza rezultatelor concursului.*

Actul de numire reprezintă **un act juridic unilateral emis de o autoritate publică, la respectarea căruia persoana fizică se obligă prin jurământ, prin care i se conferă acesteia calitatea de funcţionar public.**

Din definiţie rezultă următoarele trăsături ale actului de numire într-o funcţie publică:

a) este un **act juridic**, adică o manifestare de voinţă făcută cu scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii. Statutul de funcţionar public se dobândeşte din momentul numirii şi se exercită din momentul depunerii jurământului[2];

---

[1] În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Înalţii..., op. cit.,* pp. 68-69.

[2] Credem că această soluţie este susţinută şi de legea fundamentală, în unele texte din care exemplificăm. Art. 104 alin. (2) prevede că *„Guvernul în întregul său şi fiecare din membrii în parte îşi exercită mandatul începând de la data depunerii jurământului"*. Însă textul constituţional care fundamentează, în cea mai mare măsură teza noastră este art. 54 alin. (2) care prevede că *„Cetăţenii cărora le sunt încredinţate funcţii publice, precum şi militarii, răspund de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor ce le revin şi, în acest scop, vor depune*

b) **voinţa juridică pe care o exprimă are caracter unilateral**, cu condiţia acceptării de către funcţionar, care se realizează în momentul prestării jurământului;

c) **caracterul său formal,** care vizează **obligaţia formei scrise a actului de numire;**

d) **conţine clauze impuse de lege,** şi anume: temeiul legal al numirii, numele funcţionarului public, denumirea funcţiei publice, data de la care urmează să exercite funcţia publică, drepturile salariale, precum şi locul de desfăşurare a activităţii;

e) actul de numire în funcţie, fiind o manifestare de voinţă făcută în consideraţiunea unei persoane fizice determinate, are un **caracter personal**, ***intuitu personae***[1]**,** vizează **calitatea organului emitent**, care este o **autoritate publică şi o persoană determinată, titular al funcţiei publice.**

Un autor recunoaşte şi **caracterul obligatoriu** al actului de numire în funcţia publică, acesta decurgând din două împrejurări: a) din stabilitatea în funcţie de care se bucură, în principiu, orice funcţionar public; b) din caracterul principial irevocabil (iretractabil) al unui asemenea act[2].

Actul de numire poate fi *dispoziţie, decizie, ordin sau chiar hotărâre a autorităţii centrale sau locale*[3].

§ 7. Drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici

A. Drepturile funcţionarului public

Sunt prevăzute în capitolul V, titlul II al părţii a VI-a a Codului administrativ.

Sunt identificate, la nivel global, două mari categorii de sisteme de serviciu public[4]:

a) **sistemul de tip post,** format dintr-un ansamblu de funcţii sau meserii, în care funcţionarii pot fi numiţi. Acest sistem constă în faptul că „Agentul este recrutat pentru a ocupa un post determinat, căruia îi rămâne afectat pe tot cursul funcţiei; el nu face carieră. Ilustrarea tipică este S.U.A., unde e legat originar de spoils-system"[5].

b) **sistemul de tip „carieră"** bazat pe stabilitatea şi continuitatea în carieră, în care *„agentul recrutat devine membru al unui corp sau cadru organizat şi ierarhizat (...) Sistemul civil service britanic este tipic pentru această formulă, practicată şi în Franţa"*[6].

---

jurământul cerut de lege". Folosind interpretarea literară, relevăm semnificaţia conjuncţiei *„şi"* care leagă exercitarea obligaţiilor funcţionarilor civili şi militari cu bună-credinţă de momentul depunerii jurământului. Orice funcţionar public *trebuie să-şi îndeplinească toate obligaţiile ce-i revin cu bună-credinţă. Nu poate fi conceput ca în unele cazuri să manifeste bună-credinţă şi în altele rea-credinţă. Cum toate obligaţiile trebuie îndeplinite astfel, rezultă că nedepunerea jurământului, care legitimează buna credinţă, atrage după sine imposibilitatea îndeplinirii oricărei obligaţii.*

[1] El vizează, deci, aptitudinile fizice şi psihice ale unui anumit subiect de drept privat, care, prin numire, dobândeşte statutul de subiect de drept public. El devine instrumentul autorităţii publice, cum se exprimă constant doctrina interbelică. (P. Negulescu), abordând problema funcţionarilor publici, afirmă că *„aceste persoane fizice sunt instrumentele de a voi şi de a acţiona ale organelor sau funcţiunilor"* (în *Tratat ..., op. cit.*, p. 525).

[2] C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcţie publică şi stabilitatea pe post a funcţionarului public – corelaţii necesare,* în RDP nr. 4/2010, p. 16.

[3] C. Stoian, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 370.

[4] I. Alexandru, *Administraţia publică. Teorii, realităţi, perspective*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, pp. 467-468.

[5] A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit., 1995,* p. 55.

[6] *Ibidem.*

De aici, identificarea **dreptului la carieră,** care, deşi nu este prevăzut expres în capitolul V al titlului II al părţii a VI-a a Codului administrativ, rezultă în mod indirect din ansamblul reglementării, care face referire la **cariera funcţionarilor publici.** Spre exemplu, art. 476 alin. (2) C. adm. prevede că „promovarea este modalitatea de dezvoltare a **carierei".** Iar cap. VI al titlului II al Codului administrativ poartă chiar denumirea de *cariera funcţionarilor publici.*

Doctrina l-a recunoscut atunci când a abordat dimensiunile esenţiale ale acesteia (stabilitatea, inamovibilitatea, avansarea)[1].

Un prim element care defineşte cariera funcţionarului public este **stabilitatea în funcţie.**

Stabilitatea, ca şi inamovibilitatea, îşi au obârşia în nevoia găsirii unui instrument, care să stopeze amestecul mereu crescând al politicii în administraţie[2], urmărindu-se crearea unei independenţe inerente bunului mers al serviciului public respectiv.

Stabilitatea pe post de care se bucură funcţionarul public are semnificaţia împiedicării autorităţii emitente a unui act de numire în funcţie publică de a trece – oricând şi în orice condiţii – la revocarea lui, care se poate face doar în anumite condiţii, cu caracter excepţional. Acest lucru conferă actului o trăinicie deosebită, care îl face dificil de desfiinţat de către autoritatea publică emitentă (sau de către una ierarhic superioară), ceea ce îl face obligatoriu atât pentru autorităţile şi instituţiile executive, cât şi pentru cele care aparţin fie puterii legislative, fie puterii judecătoreşti[3].

Termenul de **stabilitate**[4] *„a fost introdus, pentru prima dată în legislaţia noastră de Regulamentele organice, însă a fost reţinut ca atare de art. 7 din Legea privind Statutul funcţionarilor publici*[5] *din 10 iunie 1923".* Potrivit art. 372 C. adm., principiul **stabilităţii** este unul din principiile care guvernează funcţionarul public, alături de cele ale **legalităţii, competenţei, performanţei, eficienţei şi eficacităţii, imparţialităţii şi obiectivităţii, responsabilităţii, în conformitate cu prevederile legale, orientării către cetăţeni, bunei-credinţe şi subordonării ierarhice.** Nu putem împărtăşi faptul că stabilitatea este aşezată printre ultimele principii.

Inamovibilitatea reprezintă, ca şi stabilitatea, o garanţie pe care statul o acordă funcţionarului său că nu va fi suspendat sau revocat decât pentru cauze disciplinare; funcţionarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici prin avansare.

Un element al carierei funcţionarului public îl reprezintă **avansarea**.

În carieră, funcţionarului public îi este recunoscut[6] dreptul de a promova în funcţia publică şi de a avansa în treptele de salarizare, în condiţiile legii.

---

[1] D. Vieru, *Aspecte generale privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, în „Tendințe actuale în dreptul public. Abordarea juridică și filozofică"*, Ed. Universitară, București, 2014, p. 71.

[2] J. Vermeulen, *Statutul funcționarilor publici*, București, Institutul de Arte Grafice Vremea, 1933, p. 309.

[3] C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică și stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare,* în RDP nr. 4/2010, p. 20.

[4] I.V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice,* Ed. Bibliotheka, Târgoviște, 2010, p. 41.

[5] Textul prevedea următoarele: *„Ei nu vor putea fi transferați, pedepsiți și înlocuiți decât în anumite condițiuni prevăzute în legile de organizare ale* (corect „a"– subl. ns.) *raporturilor din cari fac parte".*

[6] Prin art. 55 din Legea nr. 188/1999, republicată, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

Propunem ca reglementarea-cadru să fie completată cu prevederea expresă a dreptului la carieră, care este un **drept-sinteză,** el cuprinde componente ale tuturor drepturilor care dau identitate funcţionarului public[1].

Dreptul la opinie al funcţionarilor publici este **garantat** – art. 412 C. adm.

Constituţia îl consacră în art. 29 care reglementează libertatea gândirii, a opiniilor, şi art. 30 care declară caracterul inviolabil al libertăţii de exprimare a gândurilor, a opiniilor.

În afara serviciului, funcţionarul public are îndatorirea să respecte o **obligaţie de măsură, de rezervă**, să-şi impună un autocontrol în exprimarea opiniilor sale, astfel încât să nu pună în pericol imaginea proprie şi a instituţiei în care lucrează. Prin art. 413 alin. (2) C. adm. se interzice orice discriminare între funcţionarii publici pe criterii etnice, de apartenenţă sindicală, convingeri religioase, sex, orientare sexuală şi orice alt criteriu.

În doctrină s-a subliniat că *niciun funcţionar public nu se poate prevala de protecţia oferită lui prin art. 10 din Convenţie*[2]*, în niciuna dintre acele situaţii în care – prin critica exteriorizată verbal, în scris ori prin orice alte mijloace-angajatul administraţiei publice pune sub un serios semn de întrebare, după caz, loialitatea sa faţă de regimul constituţional ori faţă de sistemul politico-instituţional din ţara sa, neutralitatea sa politică ori disponibilitatea de a-şi îndeplini, în mod adecvat, obligaţia profesională ce îi incumbă, aceea de subordonare ierarhică*[3]. A fost semnalată şi distincţia semantică dintre termenii de *opinie* şi *opinie profesională,* susţinându-se, cu temei, de altfel, că *„refuzul motivat de a aviza, semna sau contrasemna acte cu caracter juridic profesional nu poate fi considerat ca reprezentând o opinie profesională"*[4].

În doctrina franceză[5] se recunosc unele **limite ale libertăţii de opinie,** cum este **obligaţia de rezervă,** care impune funcţionarului să nu *dea expresie opiniilor sale într-o formă excesivă şi pentru nicio raţiune insultantă la adresa puterilor publice sau a şefilor ierarhici*[6].

Dreptul la un tratament egal este prevăzut prin art. 413 alin. (1) C. adm., conform căruia „(1) La baza raporturilor de serviciu dintre autorităţile şi instituţiile publice şi funcţionarii publici stă principiul egalităţii de tratament faţă de toţi funcţionarii publici.

---

[1] Pentru dezvoltare V. Vedinaș, M. Orlov, V. Cantîr, *La formation et la cariere des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie,* în Revue Europeenne de Droit Social, Volum XVIII, issue 1/2013 pp. 140-153.

[2] Art. 10 alin. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului are următorul conținut *(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.*

[3] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice, (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 261.

[4] C.D. Stoian, R.N. Stoian, *Reglementarea dreptului la opinia profesională a funcționarului public în proiectul Codului administrativ,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 280.

[5] J.-M. Auby, J.-B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique,* 7ème ed., Dalloz, Paris, 2012, p. 97.

[6] În jurisprudență au fost calificate ca o încălcare a acestei obligații o atitudine vădit ostilă la adresa unui consiliu municipal; atacurile în presă; atitudini defăimătoare; atacuri în cursul unei campanii electorale; participarea la manifestări interzise de guvern sau incitarea la grevă politică.

Semnificaţia egalităţii de tratament a fost pusă în jurisprudenţă în speţele legate de acordarea de drepturi salariale, existând numeroase situaţii în care s-a formulat/admis acţiuni în materia drepturilor salariale.

Prin **Decizia nr. 2 din 19 ianuarie 2015**[1] *privind pronunţarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea modului de interpretare şi aplicare a dispoziţiilor art. 2 raportat la art. 1 alin. (2) lit. e) pct. (i) şi alin. (3) şi ale art. 27 din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare, republicată*, pronunţată în dosarul nr. 13/1/2014 – HP/C, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis, în parte,** sesizarea formulată de Curtea de Apel Constanţa - Secţia I civilă în Dosarul nr. 2886/113/2013 privind pronunţarea unei hotărâri prealabile pentru **dezlegarea modului de interpretare şi aplicare a dispoziţiilor art. 2 raportat la art. 1 alin. (2) lit. e) pct. (i) şi alin. (3) şi ale art. 27 din O.G. nr. 137/2000** privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare, republicată, şi în consecinţă a stabilit că *„În aplicarea art. 2 raportat la art. 1 alin. (2) lit. e) pct. (i) şi alin. (3) din Ordonanţa Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare, republicată, punerea în executare a hotărârilor judecătoreşti prin care s-au acordat unor angajaţi anumite drepturi salariale nu reprezintă un tratament discriminatoriu al celorlalţi angajaţi."*

Dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului şi care îl vizează direct este **garantat** prin art. 414 C. adm.

Dreptul de asociere sindicală este recunoscut prin art. 415 C. adm. Constituţia îl consacră în art. 40, care garantează tuturor cetăţenilor dreptul de liberă asociere în partide politice, sindicate şi alte forme de asociere. El „este un drept fundamental, social politic, clasificat, de regulă, în categoria libertăţilor de opinie, alături de libertatea conştiinţei, libertatea de exprimare etc., cu care şi prin care se explică în ce priveşte conţinutul său"[2]. Conţinutul acestui drept, ca şi al dreptului la grevă, sunt dezvoltate prin Legea nr. 367/19 decembrie2022 a dialogului social[3] şi el presupune:

– dreptul de a se asocia liber în sindicate;

– dreptul de a adera la unele sindicate;

– dreptul de a exercita un anumit mandat în cadrul acestora;

– dreptul de a se asocia în alt tip de organizaţii, cu caracter profesional, sau alte organizaţii care au ca scop protejarea intereselor profesionale.

Atunci când funcţionarii publici sunt aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, au obligaţia ca în termen de 15 zile de la alegere să opteze pentru una din cele două funcţii. În cazul în care optează pentru funcţia de conducere sindicală, raporturile de serviciu se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcţia de conducere din organizaţia sindicală. Funcţionarii publici care sunt aleşi în organele de conducere sindicală în funcţii nesalarizate, le pot deţine simultan, cu obligaţia respectării regimului incompatibilităţilor şi al conflictului de interese care le este aplicabil.

Dreptul la grevă este **garantat,** în condiţiile legii, **prin art. 416** C. adm.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 201 din 26 martie 2015.

[2] I. Muraru, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 92.

[3] Publicată în M. Of. nr. 1238/22 decembrie 2022.

Textul prevede că *funcţionarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu şi alte drepturi salariale pe perioada grevei.*

Art. 43 din Constituţie enumeră, printre drepturile fundamentale ale cetăţenilor, şi dreptul la grevă, care, în formularea textului constituţional, este recunoscut numai **salariaţilor,** termen care trebuie înţeles într-o accepţiune largă, care include şi funcţionarii publici, nu numai salariaţii.

Un autor consideră că *libertatea sindicală şi dreptul la grevă au accentuat politizarea administraţiei şi, prin acest fapt, reticenţa acesteia în a asculta de o putere pe care, în alte condiţii, n-ar aproba-o*[1].

Drepturile salariale şi alte drepturi conexe sunt prevăzute de **art. 417** C. adm.

Legiuitorul a avut în vedere viziunea clasică, în care **salariul reprezintă contraprestaţia unei munci,** concluzie care se desprinde din interpretarea textului, *„**pentru activitatea depusă,** funcţionarii publici **au dreptul la** salariu, prime şi alte drepturi (...)"*, în sensul că:

– dreptul la salariu se naşte din faptul că funcţionarul public a prestat (a depus) o anumită activitate;

– salariul reprezintă contraprestaţia activităţii depusă de salariat;

– între salariu şi activitatea depusă trebuie să existe o anumită echivalenţă, un echilibru.

Între retribuţia cuvenită funcţionarului public şi cea cuvenită salariatului există atât elemente comune, dar şi diferenţe[2]. Spre deosebire de salariat, care îşi negociază salariul[3], la funcţionarul public salariul se stabileşte în mod general şi impersonal prin lege[4].

Structura salariului include **salariul de bază, prime** şi **alte drepturi** în condiţiile legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Reprezintă o constantă a dreptului faptul că salariul include, pe lângă o **parte constantă** (salariul de bază) şi o **parte variabilă** (diferite tipuri de indemnizaţii).

Salarizarea funcţionarilor publici este reglementată prin Legea nr. 153/2017[5] privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

După cum se exprimă constant doctrina, *ceea ce deosebeşte sectorul privat de cel public este faptul că, în sistemul privat, salariul se stabileşte prin negocieri individuale*[6] *în concordanţă cu sistemul de salarizare şi nivelul salariilor stabilite pe funcţii/posturi, prin contractul colectiv de muncă aplicabil, pe când, în sectorul public, salariul se stabileşte potrivit actelor normative, adică prin lege, existând o legislaţie privind salarizarea unitară a personalului bugetar.*

Pe lângă salariul de bază, funcţionarul public are şi *alte drepturi salariale,* categorie în care intră şi voucherele de vacanţă, cu privire la acordarea cărora, Înalta Curte, prin **Decizia nr. 39 din 29 mai 2017**[7] pronunţată în dosarul nr. 4153/1/2016, Completul pentru

---

[1] I. Alexandru, *Administraţia şi puterea politică,* în RDP nr. 2/2003, p. 3.

[2] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.,* 2002, pp. 147-151.

[3] Avem în vedere salariatul din sectorul privat, pentru că acela care lucrează în sectorul public face parte din categoria personalului bugetar, al cărui salariu se stabileşte prin lege.

[4] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* Bucureşti, 1934, vol. II, pp. 604-606; E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român,* Cernăuţi, Tipografia Glasul Bucovinei, 1944, p. 327 şi urm.

[5] Publicată în M. Of. nr. 492 din 28 iunie 2017.

[6] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de dreptul muncii,* Ed. Universul juridic, Bucureşti 2012, p. 581.

[7] Referitoare la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 8/2009, astfel cum a fost aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 94/2014, publicată în M. Of. nr. 615 din 31 iulie 2017.

dezlegarea unor chestiuni de drept a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Bacău - Secția I civilă, în Dosarul nr. 2.899/110/2015* și, în consecință, a stabilit că *„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009, astfel cum a fost aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 94/2014, raportat la dispozițiile art. 15 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010, aprobată prin Legea nr. 283/2011, art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2012, aprobată prin Legea nr. 36/2014 și art. 5 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 29/2013, aprobată prin Legea nr. 168/2014,* ***dreptul la plata tichetelor/voucherelor de vacanță este condiționat de alocările bugetare prevăzute cu această destinație*** *în bugetul de stat sau, după caz, în bugetele locale ale instituțiilor publice."*

Dreptul la asigurarea uniformei - art. 418 prevede că funcționarii publici care, potrivit legii, sunt obligați să poarte uniformă în timpul serviciului, o primesc gratuit. **Durata normală a timpului de lucru** pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână – potrivit **art. 419** C. adm.

Conform art. 41 alin. (3) din Constituție *„durata normală a zilei de lucru este în medie, de cel mult 8 ore (subl. ns.)".*

Interpretarea corectă presupune că nu se poate depăși media de 8 ore pe zi, ceea ce nu exclude posibilitatea ca durata zilei de lucru să poată fi sub această limită maximă[1].

Legea reglementează și regimul orelor lucrate peste program. Art. 378 și 379 C. adm. reglementează, sub același titlu[2], **ocuparea unei funcții publice în baza unui raport de serviciu cu timp parțial.** Potrivit alin. (1) *„Prin excepție de la prevederile art. 377, raportul de serviciu poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă, caz în care este denumit raport de serviciu cu timp parțial."*

Situațiile în care raportul de serviciu cu timp parțial poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă sunt prevăzute în alin. (2), astfel: a) pentru funcțiile publice de execuție pentru motive familiale sau personale temeinice; b) în cazul emiterii unei decizii medicale asupra capacității de muncă de invaliditate de gradul III, la solicitarea funcționarului public, în măsura în care funcționarul public solicită și conducătorul autorității sau instituției publice consideră că acesta își poate îndeplini atribuțiile aferente funcției publice pe care o deține cu durata redusă a timpului de muncă ori că fișa postului poate fi modificată în sensul reducerii cu până la 50% a atribuțiilor și redistribuirii sarcinilor, fără ca aceasta să afecteze buna funcționare a structurii în care își desfășoară activitatea și dispune continuarea activității cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă; c) în cazul menținerii în activitate a funcționarului public în condițiile art. 517 alin. (2), în măsura în care funcționarul public solicită și conducătorul autorității sau instituției publice consideră că acesta își poate îndeplini atribuțiile aferente funcției publice pe care o deține cu durată redusă a timpului de muncă ori că fișa postului poate fi modificată în sensul reducerii cu până la 50% a atribuțiilor și redistribuirii sarcinilor, fără ca aceasta să afecteze buna funcționare a structurii în care își desfășoară activitatea și dispune continuarea activității cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă.

---

[1] În dreptul european al funcției publice, regăsim o durată mai mare a zilei de lucru a funcționarilor, respectiv 42 de ore.

[2] Soluția ar trebui schimbata în viitor, deoarece nu pot fi denumite identic două articole. Se poate avea în vedere și contopirea lor.

Aspectele procedurale sunt reglementate în alin. (3), potrivit căruia *„Solicitarea exercitării raportului de serviciu cu timp parţial, potrivit alin. (2) lit. a) se face şi se motivează de către funcţionarul public şi se aprobă de către persoana care are competenţa de numire în funcţia publică”.*

Prin alin. (4) se stabileşte faptul că *funcţionarii publici care exercită o funcţie publică în baza unui raport de serviciu cu timp parţial, în condiţiile prevăzute la alin. (1)-(3), au aceleaşi drepturi şi îndatoriri ca funcţionarii publici care exercită o funcţie publică cu durată normală a timpului de muncă, cu excepţiile prevăzute de prezentul cod.*

Astfel cum prevede alin. (5) al art. 378, drepturile salariale ale persoanelor care se află în această situaţie acordă proporţional cu timpul efectiv lucrat.

Art. 379 recunoaşte posibilitatea ca *raportul de serviciu poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă, în alte situaţii decât cele prevăzute la art. 378 alin. (1) şi (2), în condiţiile legii.* O altă modificare a fost introdusă în 2022[1] cu privire la **telemuncă.** Activitatea în regim de telemuncă are la bază acordul dintre funcţionar şi conducătorul autorităţii sau instituţiei publice.

Dreptul funcţionarilor publici de a fi aleşi sau numiţi în funcţii de demnitate publică, în condiţiile legii, este recunoscut prin art. **420** C. adm. pentru toţi funcţionarii publici, însă se impune respectarea condiţiilor prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi completările ulterioare.

Dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale şi la alte concedii este recunoscut prin **art. 421 C. adm**.

Constituţia califică concediul de odihnă ca pe o formă de protecţie a muncii, alături de alte măsuri[2]. Prin alin. (2) al art. 421 se prevede că „În perioada concediilor medicale, a concediilor de maternitate şi a celor pentru creşterea şi îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu nu pot înceta şi nu pot fi modificate decât din iniţiativa funcţionarului public în cauză, cu excepţia situaţiilor prevăzute la art. 512 alin. (4) şi (5)”.

Dreptul funcţionarilor publici la un mediu sănătos la locul de muncă, este **garantat** este reglementat de art. 422 C. adm.

Semnalăm caracterul imperativ al textului, care impune autorităţilor publice să asigure funcţionarilor publici condiţii normale de muncă şi igienă, de natură să le ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică[3].

Dreptul la asistenţă medicală, proteze şi medicamente, este recunoscut în condiţiile legii, potrivit art. 423 C. adm.

Izvorul lui este în dreptul la ocrotirea sănătăţii, reglementat în art. 34 din Constituţia României, care a fost receptat îndeosebi din Pactul internaţional relativ la drepturile economice, sociale şi culturale, care, în art. 12, prevede dreptul persoanei de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mentală, drept care presupune şi obligaţia de a se asigura tuturor cetăţenilor mijloacele necesare realizării acestui deziderat[4].

---

[1] Prin Legea nr, 283/2022, publicată în M. Of. nr. 1013 din 19 octombrie 2022.

[2] Celelalte măsuri de protecţie a muncii, potrivit art. 41 alin. (2) teza a doua, sunt: *măsurile de securitate şi protecţie a muncii, instituirea unui salariu minim pe economie, repausul săptămânal, prestarea muncii în condiţii grele şi alte situaţii specifice.*

[3] V. Vedinaş, *Statutul ..., op. cit.,* 2004, p. 116.

[4] Pentru dezvoltarea temei, a se vedea C.D. Stoian, *Carenţe în legiferarea serviciului public prestat de dieteticieni*, în RDP nr. 4/2016, p. 101.

Acest drept putem spune că *face pereche* cu **obligaţia respectării regimului cu privire la sănătate şi securitate în muncă.,** reglementată de **art. 450**, care îi obligă pe funcţionarii publici să se supună controlului de medicina muncii şi expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, în condiţiile legii.

Dreptul la recunoaşterea vechimii în muncă, în specialitate şi în grad profesional, este un drept de sine stătător nou, consacrat de art. 424 C. adm.

Potrivit alin. (2), ***vechimea în muncă*** reprezintă vechimea dobândită în condiţiile reglementate de legislaţia muncii, precum şi vechimea dobândită în exercitarea unui raport de serviciu.

Vechimea în specialitate este reglementată, de o manieră elaborată, *care priveşte atât conţinutul, cât şi aspecte procedurale referitoare la modul de calcul,* în alin. (3). Sub aspectul **conţinutului,** vechimea în specialitate reprezintă *„vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, al unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfăşurat o activitate într-o funcţie de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale. Constituie vechime în specialitate şi vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau ca profesie liberală în statele membre ale Uniunii Europene, precum şi în alte state cu care România a încheiat convenţii de recunoaştere reciprocă a acestor drepturi, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfăşurat o activitate într-o funcţie de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale".*

Alin. (4) al art. 424 prevede că *„în toate cazurile vechimea în specialitate se raportează la durata normală a timpului de muncă, fiind calculată prin raportare la fracţiunea de normă lucrată şi se demonstrează cu documente corespunzătoare".*

Una din problemele discutate în doctrină, care influenţează şi vechimea vizează perioada în care un funcţionar public are suspendate raporturile de serviciu. Prin alin. (5) se tranşează această problemă, textul prevăzând că *„perioada de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici nu constituie vechime în muncă, în specialitate şi în grad profesional, cu excepţiile prevăzute de lege".*

Ultimul tip de vechime este **vechimea în gradul profesional** care, potrivit alin. (6) reprezintă *„vechimea rezultată din activitatea efectiv desfăşurată de funcţionarul public într-o funcţie publică de execuţie corespunzătoare gradului profesional deţinut, cu excepţiile prevăzute la art. 513 alin. (1) lit. c) şi art. 514 alin. (1) lit. a)-d) şi j)".*

Dreptul la pensie şi alte drepturi de asigurări sociale este reglementat de **art. 425.**

Funcţionarii publici, la fel ca şi salariaţii, beneficiază atât de drepturi *cuvenite pe perioada cât sunt în activitate* (salariu, sporuri, prime, diferite indemnizaţii), cât şi de drepturi *cuvenite la încetarea activităţii.*

În această ultimă categorie se încadrează şi **dreptul la pensie**. Doctrina occidentală defineşte pensia ca reprezentând un tip de remuneraţie cuvenit funcţionarului public la încetarea exercitării funcţiei, ca urmare a retragerii sale din activitate[1].

Codul administrativ reglementează, prin **art. 426**, şi **drepturi ale membrilor familiei funcţionarului public în situaţia decesului acestuia** şi, în acest cadru, **pensia de urmaş,** precum şi un drept special al urmaşilor de a primi, pe timp de 3 luni, echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public.

[1] J. M. Auby, J. B. Auby, *op. cit.,* p. 150.

Unii dintre funcţionarii publici beneficiază de **pensii speciale,** şi avem în vedere, pentru exemplificare, funcţionarii publici parlamentari sau funcţionarii publici din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Dreptul de a se bucura de protecţia legii este prevăzut **art. 427** C. adm., dar este consacrat şi de legislaţia penală prin încriminarea unor fapte ca reprezentând infracţiuni.

Precizăm că în Codul penal se regăsesc instituite infracţiuni care au scopul de a-l proteja nu numai pe funcţionarul public, ci şi familia acestuia. Astfel, art. 257 din noul Cod penal aprobat prin Legea nr. 286/2009, incriminează infracţiunea de **ultraj**[1], **iar în alin. (3) prevede că** *se sancţionează cu aceeaşi pedeapsă faptele comise în condiţiile alin. (2), dacă privesc un membru de familie al funcţionarului public*[2].

Prin alin. (2) al art. 427 se consacră **obligaţia autorităţii publice** *de a suporta cheltuielile necesare asigurării asistenţei juridice, în cazul în care împotriva funcţionarului public au fost formulate sesizări către organele de cercetare penală sau acţiuni în justiţie cu privire la modul de exercitare a atribuţiilor de serviciu. Condiţiile de suportare a cheltuielilor necesare asigurării asistenţei juridice se stabilesc prin act administrativ al conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.* Constatăm că legiuitorul lasă o largă libertate autorităţii de a reglementa regimul acestei obligaţii, soluţie pe care nu o împărtăşim, având în vedere că este vorba despre **bani publici,** iar **cheltuirea acestora trebuie să o reglementeze legiuitorul, nu autoritatea publică.** Potrivit alin. (4) al art. 427, *în cazul în care funcţionarul public a fost condamnat definitiv pentru săvârşirea unei infracţiuni cu intenţie directă, acesta are obligaţia restituirii sumei aferente asigurării asistenţei juridice prevăzute la alin. (2).* Împărtăşim în schimb prerogativa recunoscută prin alin. (6) al art. 427 autorităţilor şi instituţiilor publice de a stabili, prin acte normative, măsurile speciale de protecţie pentru funcţionarii publici care desfăşoară activităţi cu grad ridicat de risc profesional.

Obligaţia **nu mai subzistă** în situaţia în care *autoritatea sau instituţia publică în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public este cea care formulează o sesizare penală sau o acţiune în justiţie împotriva acestuia.*

Dreptul funcţionarului de a fi despăgubit în situaţia în care a suferit, din culpa autorităţii sau a instituţiei publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuţiilor este consacrat de art. 428 C. adm.

Legea consacră o asemenea formă de răspundere patrimonială ca pe un *„drept"* cuvenit funcţionarului public pentru a conferi cât mai multă autoritate reglementării, o perspectivă cât mai generoasă şi mai aptă de a determina calificarea legii de faţă ca o lege care să satisfacă coordonatele europene ale instituţiei funcţionarului public.

Prin art. 428 se consacră, în egală măsură, un **drept** al funcţionarului public şi o **obligaţie** a autorităţii sau instituţiei publice.

---

[1] Potrivit art. 257 alin. (1) *„Ameninţarea săvârşită nemijlocit sau prin orice mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violenţe, vătămarea corporală, lovirea sau vătămările cauzatoare de moarte ori omorul săvârşit împotriva unui funcţionar public, care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, aflat în exercitarea atribuţiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuţii, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime".*

[2] Art. 257 alin. (2) prevede că *„Săvârşirea unei infracţiuni împotriva unui funcţionar care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat ori asupra bunurilor acestuia, în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuţiilor de serviciu, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime".*

Dreptul se acordă în condiţiile în care funcţionarul public a suferit un prejudiciu material, din culpa autorităţii sau instituţiei, în timpul îndeplinirii sarcinilor de serviciu.

Dreptul de a desfăşura activităţi în sectorul public sau privat este un drept nou, de *ultimă generaţie,* am putea spune, ca să folosim o sintagmă consacrată în dreptul constituţional, care este consacrat prin **art. 429** C. adm. Funcţionarului îi revine însă obligaţia ca, în exercitarea lui, *să respecte prevederile legale privind incompatibilităţile şi conflictul de interese.*

§ 8. Îndatoririle funcţionarilor publici

Întotdeauna am susţinut[1] că unul dintre elementele care conferă identitate funcţionarului public în raport cu salariatul este faptul că acestuia îi revin atât îndatoriri **legate de viaţa sa privată**[2], cât şi care **privesc exercitarea funcţiei, a serviciului**, viaţa profesională a funcţionarilor publici.

Îndatoririle care privesc viaţa privată sunt comune atât titularilor de funcţii publice, cât şi celor care deţin demnităţi publice în stat. La baza lor se află faptul că funcţionarilor publici nu le este îngăduit să facă orice în viaţa lor privată dacă acţiunile întreprinse ar fi de natură să afecteze demnitatea şi prestigiul, nu doar ale funcţionarilor ca persoane, ci şi ale funcţiei pe care o exercită şi ale instituţiei în care-şi desfăşoară activitatea. Ele privesc moralitatea funcţionarilor, se circumscriu sferei care constituie deontologia funcţionarilor, înţeleasă ca ansamblu de norme morale care configurează etica specifică unei funcţii sau profesii. Reglementarea o regăsim în Secţiunea a 2-a a Capitolului V al Titlului al II-lea, Partea a VI-a din Codul administrativ.

Respectarea Constituţiei şi a legilor este prima îndatorire şi este consacrată **art. 430** C. adm.

Ea reprezintă mai mult decât o îndatorire, Constituţia consacrând-o prin art. 1 alin. (5) ca **unul din elementele definitorii ale statului român,** prin **instituirea caracterului obligatoriu al respectării Constituţiei, a *supremaţiei sale* şi a legilor.**

Esenţa acestei îndatoriri este consacrată prin mai multe articole ale Codului administrativ, respectiv:

– prin **art. 6**, ca un principiu general al administraţiei publice;

– prin **art. 368 lit. a)**, ca un principiu aplicabil întregului personal din administraţia publică;

– prin **art. 373 lit. a)**, ca un principiu aplicabil funcţionarilor publici;

– prin **art. 430,** ca o îndatorire a funcţionarilor publici.

Această primă îndatorire impune funcţionarilor publici ca prin actele şi faptele lor să promoveze supremaţia legii, să respecte Constituţia şi legile ţării, statul de drept, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor în relaţia cu administraţia publică, precum şi să acţioneze pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor legale în conformitate cu atribuţiile care le revin şi cu aplicarea normelor de conduită. Prin alin. (2) se prevede că funcţionarii publici trebuie să se conformeze dispoziţiilor legale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi, datorată naturii funcţiilor publice deţinute.

Profesionalismul şi imparţialitatea sunt prevăzute de **art. 431** C. adm.

---

[1] V. Vedinaș, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, op. cit.,* 2009, p. 171.

[2] În același sens, D. Vieriu, *art. cit.,* pp. 86-87.

Din interpretarea multora din prevederile legii putem desprinde concluzia că, în mod implicit, sunt consacrate şi anumite îndatoriri care privesc nu numai activitatea din timpul serviciului, ci şi perioadele care exced acesteia. Spre pildă, în art. 431 regăsim *obligaţia funcţionarului public de a se abţine de la orice acţiune care ar aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici.* Textul nu precizează expres, dar formularea exhaustivă *„de la orice fapte..."* atrage concluzia că nu are nici o relevanţă felul faptelor, împrejurările sau momentul în care ar fi săvârşite acestea, singurul lucru relevant este ca fapta să nu prejudicieze autoritatea publică[1].

Îndatorirea are un caracter complex, fiind constituită din două tipuri de obligaţii:

– o *obligaţie de a face,* obligaţie *in faciendo,* care îi impune funcţionarului public un anumit comportament profesional, în care să manifeste profesionalism, imparţialitate, obiectivitate, independenţă. Precizăm că **independenţa nu atrage dreptul de a nu respecta principiul subordonării ierarhice,** astfel cum prevede expres alin. (4) al textului;

– o *obligaţie de a nu face*, care este o obligaţie *in abstinendo,* prin care funcţionarul public este ţinut să se abţină de la orice faptă care ar putea cauza un prejudiciu persoanelor fizice sau juridice sau prestigiului corpului funcţionarilor publici.

– *o obligaţie de diligenţă,* care priveşte promovarea şi implementarea soluţiilor propuse şi a deciziilor;

– *o atitudine de neutralitate,* faţă de interese personale, politice, religioase etc.

În legătură cu aceasta este şi obligaţia de a da dovadă de **obiectivitate şi responsabilitate în luarea deciziilor,** reglementată de **art. 449.**

Astfel, în luarea deciziilor, funcţionarii publici trebuie să acţioneze conform prevederilor legale şi să îşi exercite capacitatea de apreciere în mod fundamentat şi imparţial.

Lor le este interzis să promită luarea unei decizii de către autoritatea sau instituţia publică, de către alţi funcţionari publici sau îndeplinirea atribuţiilor în mod privilegiat.

Foarte importantă şi interesantă este şi obligaţia funcţionarilor publici de conducere de a sprijini propunerile şi iniţiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătăţirii activităţii autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi a calităţii serviciilor publice oferite cetăţenilor.

Iar pentru înalţii funcţionari publici şi funcţionarii publici de conducere, se impune obligaţia de a asigura egalitatea de şanse şi tratament cu privire la dezvoltarea carierei personalului din subordine, potrivit legii.

Obligaţii în exercitarea dreptului la liberă exprimare, care, potrivit **art. 432** C. adm., impun funcţionarului public, în exercitarea libertăţii de exprimare, să aibă anumite **limite,** respectiv:

– să nu aducă atingere demnităţii, imaginii, precum şi vieţii intime, familiale sau private a oricărei persoane;

– să nu afecteze demnitatea funcţiei şi imaginea autorităţii sau instituţiei publice, ale cărei interese are obligaţia să le promoveze.

Ambele reprezintă componente ale *obligaţiei de rezervă* a funcţionarilor publici în raporturile cu instituţia şi cu alte persoane fizice sau juridice.

[1] V. Vedinaş, *Statutul ..., op. cit.,* 2004, p. 127.

Funcţionarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuţiilor ce le revin din funcţia publică pe care o deţin, precum şi a atribuţiilor ce le sunt delegate, potrivit **art. 437** C. adm.

Funcţionarul public este obligat să se conformeze dispoziţiilor date de superiorii ierarhici, cu excepţia cazurilor în care apreciază că aceste dispoziţii sunt ilegale. În asemenea cazuri, funcţionarul public are obligaţia să motiveze în scris refuzul îndeplinirii dispoziţiei primite. El are obligaţia să informeze pe superiorul ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia.

Prima reglementare expresă a dreptului funcţionarului public de a refuza să semneze un act este reprezentată de Legea nr. 140/2017 pentru modificarea art. 128 din fosta Lege a administraţiei publice locale nr. 215/2001, care se referă atât la funcţionarii publici, cât şi la personalul contractual din administraţia locală şi judeţeană,. el nu vizează şi personalul din administraţia centrală. Legea consacră, în art. 1 alin. (6), regimul juridic al acestui refuz, în sensul că refuzul de semnare/contrasemnare sau obiecţiile privind legalitatea trebuie făcute în 3 zile lucrătoare de la data primirii actului. Acest refuz trebuie înregistrat într-un registru special[1].

Legiuitorul reuşeşte să consacre un regim juridic complet al datoriei de supunere, ale cărui dimensiuni pot fi identificate a fi următoarele:

1) îndatorirea de conformare vizează dispoziţiile care sunt date de funcţionarii cu funcţii de conducere ierarhic superiori[2];

2) obligaţia de conformare faţă de dispoziţiile şefilor direcţi nu mai subzistă în situaţia în care funcţionarul public consideră că aceste dispoziţii sunt ilegale. Legiuitorul recunoaşte funcţionarului public două prerogative, una implicită şi cealaltă expresă. Prerogativa implicită este aceea că funcţionarul public face o evaluare a dispoziţiei pe care a primit-o, în scopul de a determina dacă are sau nu un caracter legal, ceea ce atrage obligaţia – dacă este legală – de a o pune în executare. Cea expresă este de a refuza, dacă acest lucru rezultă din evaluare;

3) refuzul de a executa o dispoziţie pe care o apreciază ca fiind ilegală este condiţionat de obligaţia de a-l motiva în scris şi bineînţeles de a comunica acest refuz motivat autorului dispoziţiei ilegale;

4) se instituie obligaţia funcţionarului de a informa pe şeful ierarhic al celui de la care emană dispoziţia ilegală.

Pornind de la un proverb chinezesc conform căruia *călătoria celor 10 000 paşi începe cu primul,* în studiul mai sus citat se afirmă, cu temei, credem noi, că *prin adoptarea normelor care reglementează dreptul la refuzul de a semna actele, a fost făcut primul pas în parcurgerea călătoriei care este menită să limiteze influenţa politicului şi să asigure neutralitatea funcţionarilor publici în exercitarea atribuţiilor de serviciu*[3]. Mai rămâne ca prevederile să fie implementate, personalul să aibă conştiinţa profesională să le aplice, iar

---

[1] M. Voican, *Drepturile funcționarilor publici. Dreptul de a refuza semnarea actelor administrative considerate nelegale*, în RDP nr. 2/2022, p. 89.

[2] M. Waline, *Précis de droit administratif,* Éd. Montchrestien, Paris, 1970, p. 60. În mod constant, doctrina a recunoscut faptul că obligația de supunere este datorată numai funcționarilor care fac parte din aceeași ierarhie administrativă.

[3] M. Voican, *Drepturile funcționarilor publici. Dreptul de a refuza semnarea actelor administrative considerate nelegale*, *art. cit.,* p. 100.

cei care conduc instituţiile sau structurile organizatorice ale acestora să aibă responsabilitatea să încurajeze respectarea lor şi să nu transforme refuzul într-o cauză de vendetă împotriva celor care l-au exprimat.

Textul se impune a fi coroborat cu art. 438 care reglementează **regimul *limitelor delegării de atribuţii.*** Dat fiind conţinutul, credem că ar fi fost corect ca acest din urmă articol să se denumească ***delegarea de atribuţii***. Ne bucură această reglementare pentru că am atras atenţia de numărate ori asupra modului eronat în care se interpretează şi aplică această normă.

O a doua coroborare se impune a fi făcută cu art. 442, care reglementează **subordonarea ierarhică** şi care prevede că obligaţia funcţionarilor de a rezolva în termenele stabilite de superiorii ierarhici, lucrările şi sarcinile repartizate. Evident că îndeplinirea acestor „lucrări şi sarcini" trebuie raportată la modul în care art. 437 circumstanţiază îndeplinirea ordinului superiorului ierarhic.

În jurisprudenţă s-a pronunţată o soluţie interesantă, care vizează perioada de dinainte de 1989, în contextul legislaţiei privind deconspirarea lucrătorilor de securitate şi a colaboratorilor acesteia, care este apreciată ca fiind *una din componentele majore ale perpetuării regimului comunist ca societate totalitară,* problemă reglementată prin O.U.G. nr. 24/2008[1]. Prin Decizia nr. 2/15 ianuarie 2018 a ÎCCJ (SCAF) s-a statuat că *ordinele primite de la superiorii ierarhici, respectarea unor regulamente interne sau a unor cutume ale activităţii profesionale nu pot legitima încălcarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, garantate de Constituţia în vigoare la acea dată şi de tratatele internaţionale asumate de România*[2].

Deşi ar părea că nu are legătură cu problema cercetată de noi, am menţionat această speţă, deoarece ea relevă câtă semnificaţie poate avea o faptă de-a oamenilor, chiar şi peste decenii de când a fost săvârşită. Putem constata că Instanţa Supremă a statuat că ordinul superiorului ierarhic nu exonerează de răspundere, nici măcar în contextul în care el a fost exprimat într-un regim totalitar şi într-un sistem militarizat, dat fiind faptul că structurile care realizau astfel de activităţi erau militare.

Funcţionarii publici au îndatorirea să respecte secretul de stat şi secretul de serviciu, precum şi confidenţialitatea în legătură cu informaţiile de care ia cunoştinţă în timpul serviciului, cu aplicarea dispoziţiilor referitoare la informaţiile de interes public, potrivit **art. 439** C. adm.

Este analizată şi sub titulatura de **„discreţie profesională"**, care are un caracter exhaustiv şi include, în opinia noastră, atât obligaţia de păstrare a secretului de stat şi de serviciu, prevăzută de art. 439, cât şi obligaţia de confidenţialitate, reglementată de acelaşi text.

Sintagma **secret de serviciu** evocă actele şi faptele prevăzute expres de o normă generală sau cu caracter intern, a cărei încălcare atrage sancţiuni penale sau disciplinare[3].

---

[1] O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar şi deconspirarea Securităţii publicat în M. Of. nr. 182 din 10 martie.

[2] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 1/2022, p. 95.

[3] V. Vedinaş, *op. cit.,* 2004, p. 160.

Legea actuală uzitează cu două concepte şi implicit cu două categorii de secrete şi anume **secretul de stat** şi **secretul de serviciu.**

Totodată, funcţionarii publici trebuie să păstreze confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care iau cunoştinţă în exercitarea funcţiei.

Îndatorirea de confidenţialitate presupune interdicţia de a face publice informaţii de care funcţionarul public ia cunoştinţă în exerciţiul funcţiei sale.

Constatăm că *în cazul funcționarului public, îndatorirea de confidențialitate constituie o îndatorire ex lege, în timp ce, în cazul salariatului, poate rezulta, de regulă, dintr-o clauză contractuală*[1].

Funcţionarilor publici le este interzis să accepte daruri sau alte avantaje, conform **art. 440** C. adm. Se exceptează de la această îndatorire bunurile pe care funcţionarii publici le-au dobândit cu titlu gratuit în cadrul unor acţiuni de protocol, care se supun regulilor specifice.

Codul penal sancţionează infracţiunea luării de mită **în art. 289**[2], în care vorbeşte despre patru moduri în care se poate manifesta aceasta şi anume: pretinderea, primirea, acceptarea promisiunii unor astfel de foloase şi faptul de a nu respinge astfel de foloase.

Din modul în care este formulat textul, desprindem concluzia că nu are importanţă modul lor de obiectivare, că ele reprezintă bani, daruri, alte avantaje de orice natură[3], singurul lucru care contează este ca ele să poată fi calificate un favor, un avantaj care i-ar reveni funcţionarului şi în schimbul căruia acesta ar fi obligat să efectueze o anumită activitate, prevalându-se de statutul de funcţionar public.

Este o îndatorire care trebuie aplicată obiectiv, fără patimi şi excese. Avem în vedere cazuri de constituire de dosare pentru unele lucruri simbolice, care aruncă în derizoriu o problemă foarte serioasă, a onestităţii şi moralităţii comportamentului funcţionarului public. Funcţionarul public trebuie să aibă un comportament pus autentic în slujba beneficiarilor serviciilor sale, fără să fie condiţionat de frica de pedeapsă sau de aşteptarea altor recompense decât drepturile salariale şi alte recompense care i se cuvin legal.

Asigurarea unui serviciu public de calitate reprezintă o obligaţie care le revine funcţionarilor publici potrivit **art. 433** C. adm.

Ea impune funcţionarului public **să contribuie** la asigurarea unui serviciu public de calitate, pus în slujba cetăţenilor, pentru că o asemenea finalitate presupune contribuţia tuturor celor implicaţi în realizarea lui, nu un act izolat. De asemenea, obligă funcţionarul public la un **comportament profesionist**, la **asigurarea transparenţei** şi la **menţinerea încrederii publicului în integritatea, imparţialitatea şi eficacitatea autorităţilor şi instituţiilor publice.**

---

[1] I.T. Ștefănescu, *Tratat..., op. cit.,* pp. 151-153.

[2] Art. 289 are următorul conținut: *„Fapta funcționarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică ori de a exercita profesia sau activitatea în exercitarea căreia a săvârșit fapta".* (subl. ns.)

[3] Exemplu atribuirea unui spațiu comercial sau de locuit, înlesnirea dobândirii unui statut etc.

Obligaţia funcţionarilor publici de a respecta întocmai regimul juridic al conflictului de interese şi al incompatibilităţilor, precum şi al normelor de conduită, este reglementată de **art. 445** C. adm., care trimite la o lege prin care acestea să fie stabilite, în prezent Legea nr. 161/2003[1]. Ei au obligaţia să prezinte la numirea într-o funcţie publică şi anual declaraţia de avere şi declaraţia de interese, în condiţiile legii.

În strânsă legătură cu aceasta sunt două alte îndatoriri. Prima este **limitarea participării la achiziţii, concesionări sau închirieri**, reglementată de **art. 444.** Astfel, unui funcţionar public îi este interzis să achiziţioneze un bun aflat în proprietatea privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, supus vânzării în condiţiile legii, în situaţiile în care a luat cunoştinţă, în îndeplinirea atribuţiilor de serviciu, despre valoarea ori calitatea bunurilor care urmează să fie vândute; a participat la organizarea vânzării bunului respectiv sau când poate influenţa operaţiunile de vânzare ori când a obţinut informaţii la care persoanele interesate de cumpărarea bunului nu au avut acces.

Aceste dispoziţii se aplică şi în cazul concesionării sau închirierii unui bun aflat în proprietatea publică ori privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

Funcţionarilor publici le este interzisă furnizarea informaţiilor referitoare la bunurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităţilor administrativ-teritoriale, supuse unor operaţiuni de valorificare.

Cea de-a doua este **utilizarea responsabilă a resurselor publice,** reglementată de **art. 441,** conform căreia funcţionarii publici sunt obligaţi să asigure ocrotirea proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale, să evite producerea oricărui prejudiciu, acţionând în orice situaţie ca un bun proprietar. În acest scop, trebuie să propună şi să asigure, potrivit atribuţiilor care le revin, folosirea utilă şi eficientă a banilor publici, în conformitate cu prevederile legale. Ei au obligaţia să folosească timpul de lucru şi bunurile aparţinând autorităţii sau instituţiei publice numai pentru desfăşurarea activităţilor aferente funcţiei publice deţinute.

Loialitatea faţă de autorităţile şi instituţiile publice, consacrată de art. 434 C. adm., obligă funcţionarul public să apere în mod loial prestigiul autorităţii sau al instituţiei publice din structura căreia fac parte.

În virtutea acestei îndatori, funcţionarilor publici le este interzis:

a) să exprime în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, cu politicile şi strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual;

b) să facă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluţionare, în care autoritatea sau instituţia publică în care îşi desfăşoară activitatea are calitatea de parte sau să furnizeze în mod neautorizat informaţii în legătură cu aceste litigii;

c) să dezvăluie şi să folosească informaţii care au caracter secret, în alte condiţii decât cele prevăzute de lege;

d) să acorde asistenţă şi consultanţă persoanelor fizice sau juridice în vederea promovării de acţiuni juridice ori de altă natură împotriva statului sau autorităţii ori instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea.

Prin alin. (3) al textului, se prelungesc aceste interdicţii *şi după încetarea raportului de serviciu, pentru o perioadă de 2 ani, dacă dispoziţiile din legi speciale nu prevăd alte termene.*

---

[1] Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

Obligația de a informa autoritatea sau instituția publică cu privire la situația personală generatoare de acte juridice este instituită prin **art. 435** C. adm.

Ea impune funcționarului să informeze în scris, în mod corect și complet, cu privire la situația proprie, care ar fi generatoare de acte administrative, în condițiile prevăzute de lege. Deși formularea nu este foarte clară, interpretăm că este vorba despre anumite acte administrative pe care autoritatea sau instituția publică ar fi competentă să le emită și care l-ar pune pe acesta într-o situație generatoare de conflicte de interese.

Interdicțiile și limitările în ceea ce privește implicarea în activitatea politică sunt instituite în **art. 436** C. adm., după cum urmează:

a) să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice, a organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic, a fundațiilor sau asociațiilor care funcționează pe lângă partidele politice și pentru activitatea candidaților independenți;

b) să furnizeze sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică;

c) să afișeze, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, însemne ori obiecte inscripționate cu sigla și/sau denumirea partidelor politice, ale organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic, ale fundațiilor sau asociațiilor care funcționează pe lângă partidele politice, ale candidaților acestora și ale candidaților independenți;

d) să se servească de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a-și exprima sau manifesta convingerile politice;

e) să participe la reuniuni publice cu caracter politic pe durata timpului de lucru.

În acest fel, legiuitorul a urmărit să consacre o neutralitate politică și publică absolute, de natură să îi garanteze obiectivitatea și imparțialitatea în realizarea serviciului public. Interdicțiile subzistă pe perioada exercitării raportului de serviciu.[1]

Patru categorii de obligații vizează **conduita profesională,** în interiorul instituției și al țării și în afara ei. Este vorba despre **folosirea imaginii proprii,** prevăzută de **art. 443,** care interzice utilizarea funcției publice în acțiuni publicitare pentru promovarea unei activități comerciale, precum și în scopuri electorale.

Cea de-a doua este referitoare la **activitatea publică,** reglementată de **art. 446,** care instituie principiul că **orice comunicare oficială** a informațiilor și datelor privind activitatea autorității sau instituției publice, precum și relațiile cu mijloacele de informare în masă se asigură de către **funcționarii publici desemnați în acest sens de conducătorul autorității sau instituției publice**, în condițiile legii.

Cei desemnați să participe la activități sau dezbateri publice trebuie să respecte limitele mandatului de reprezentare încredințat de conducătorul autorității ori instituției publice.

Funcționarii publici pot participa la activități sau dezbateri publice și fără a fi desemnați, dar au obligația să precizeze faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității ori instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea.

O a treia obligație vizează **conduita în relațiile cu cetățenii,** reglementată de **art. 447,** care trebuie să se bazeze pe un comportament bazat pe respect, bună-credință, corectitudine, integritate morală și profesională.

Ei sunt obligați să nu aducă atingere onoarei, reputației, demnității, integrității fizice și morale a persoanelor cu care intră în legătură în exercitarea funcției publice, prin nicio formă

[1] V. Vedinaș, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 259.

(expresii jignitoare; acte sau fapte care pot afecta integritatea fizică sau psihică a oricărei persoane).

O ultimă îndatorire din această categorie este cea reglementată de **art. 448** şi vizează **conduita în cadrul relaţiilor internaţionale.** Funcţionarii publici aflaţi într-o misiune în cadrul unor organizaţii internaţionale, instituţii de învăţământ, conferinţe, seminare şi alte activităţi cu caracter internaţional, au obligaţia să promoveze o imagine favorabilă ţării şi autorităţii sau instituţiei publice pe care o reprezintă. Lor le este interzis să exprime opinii personale privind aspecte naţionale sau dispute internaţionale şi au obligaţia să respecte regulile de protocol.

Tot cu titlul de *îndatorire,* deşi, în opinia noastră textul putea să-şi afle locul şi la delegare, este reglementată şi problema **limitelor delegării de atribuţii, reglementată de art. 438.**

Astfel, se consacră principiul conform căruia delegarea de atribuţii aferente unei funcţii publice vacante se dispune motivat prin act administrativ de către persoana care are competenţa de numire în funcţia publică, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic

Această operaţiune nu se poate face prin delegarea tuturor atribuţiilor corespunzătoare unei funcţii publice către acelaşi funcţionar public.

Se admite o excepţie, care priveşte atribuţiile funcţiei publice de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi care pot fi delegate şi în totalitate conducătorului compartimentului juridic din cadrul aparatului de specialitate al primarului, cu obligaţia delegării atribuţiilor proprii către alţi funcţionari publici. Textul vine cu reglementări şi pentru situaţiile în care funcţia de secretar general sau de şef al compartimentului juridic nu sunt ocupate.

Cel care preia atribuţiile delegate exercită pe perioada delegării de atribuţii şi atribuţiile funcţiei publice pe care o deţine, precum şi atribuţiile parţial preluate, cu excepţia situaţiei în care atribuţiile delegate presupun exercitarea controlului ierarhic asupra funcţiei deţinute.

C) Consilierea etică

O secţiune distinctă din capitolul consacrat drepturilor şi îndatoririlor funcţionarilor publici este consacrată **consilierii etice a acestora şi asigurării informării şi a raportării cu privire la normele de conduită.**

Acest lucru face să transpară ideea că problema astfel reglementată constituie, ca şi perfecţionarea profesională, atât un drept, cât şi o îndatorire a funcţionarului.

Prin **art. 451** se instituie **obligaţiile autorităţilor şi instituţiilor publice** de a realiza **consilierea etică a funcţionarilor publici şi de a-i informa pe aceştia cu privire la normele de conduită.**

În acest scop, conducătorii autorităţilor şi instituţiilor publice desemnează un funcţionar public, de regulă din cadrul compartimentului de resurse umane, care are misiunea de a asigura consilierea etică şi monitorizarea respectării normelor de conduită, sau, în mod excepţional, pot fi desemnaţi doi consilieri de etică.

Se instituie **caracterul confidenţial** al consilierii etice, care are loc în baza unei solicitări formale adresate consilierului de etică sau la iniţiativa sa atunci când din conduita funcţionarului public rezultă nevoia de ameliorare a comportamentului acestuia.

Consilierul de etică, potrivit **art. 452,** exercită un rol activ în domeniul prevenirii încălcării normelor de conduită.

Dobândirea calităţii de consilier de etică are caracter **temporar,** pentru o perioadă de 3 ani, perioadă în care funcţionarul public îşi păstrează şi funcţia publică deţinută. Dreptul la carieră al funcţionarului public este cel corespunzător funcţiei publice deţinute.

Codul impune anumite condiţii pentru dobândirea calităţii de consilier de etică, care trebuie întrunite în mod cumulativ[1].

D. Perfecţionarea pregătirii profesionale

Reglementarea perfecţionării profesionale în Statut a cunoscut mai multe faze. Mai întâi, a fost reglementată exclusiv ca **o îndatorire**, soluţie pe care am criticat-o, propunând ca să i se confere regim şi **de drept, nu numai de îndatorire**, pentru că zadarnic consacri obligaţia funcţionarului de a se perfecţiona, dacă nu îi recunoşti şi dreptul de a face acest lucru, şi, corelativ, obligaţia instituţiei de a garanta acest drept.

În doctrină s-a susţinut constant că *„pregătirea şi perfecţionarea profesională, cunoaşterea legislaţiei de actualitate incidentă şi cunoaşterea bunelor practici derivate chiar şi din jurisprudenţă constituie un drept şi o obligaţie (...) a oricărei persoane active în treburile publice (...)"*[2].

Obligaţia şi dreptul la perfecţionarea pregătirii profesionale – art. 458-459 C. adm.

Textul consacră instituţia perfecţionării pregătirii profesionale care reprezintă, în egală măsură, o obligaţie, dar şi un drept al funcţionarului public. Spunem aceasta deoarece în art. 32 din Constituţie se reglementează dreptul la învăţătură, care reprezintă un drept fundamental al tuturor cetăţenilor, care este asigurat printr-o multitudine de forme[3], legiuitorul constituant vorbind şi despre alte forme de instrucţie şi perfecţionare. Deşi art. 32 din Constituţie reglementează *dreptul la învăţătură*, poate fi avută tratarea lui ca *drept la educaţie,* deoarece evoluţia individului şi a societăţii nu pot fi concepute fără educaţie[4].

Din analiza textului, poate fi identificat regimul său juridic şi anume:

a) **îndatorirea** revine **tuturor funcţionarilor publici**, fără distincţie între funcţionarii de conducere şi cei de execuţie şi **are şi regim de drept**;

---

[1] Este vorba despre următoarele condiții: este funcționar public definitiv; ocupă o funcție publică din clasa I; are, de regulă, studii superioare în domeniul științe sociale, astfel cum este definit acest domeniu de studii în condițiile legislației specifice; prezintă deschidere și disponibilitate pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin consilierului de etică în conformitate cu prevederile prezentului cod; are o probitate morală recunoscută; nu i s-a aplicat o sancțiune disciplinară, care nu a fost radiată în condițiile legii; față de persoana sa nu este în curs de desfășurare cercetarea administrativă în cadrul procedurii disciplinare, în condițiile legii; față de persoana sa nu a fost dispusă începerea urmăririi penale pentru săvârșirea unei infracțiuni contra securității naționale, contra autorității, infracțiuni de corupție sau de serviciu, infracțiuni de fals ori contra înfăptuirii justiției; nu se află într-o procedură de evaluare desfășurată de autoritatea responsabilă de asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, în condițiile legii; nu se află în niciuna dintre situațiile de incompatibilitate cu calitatea de consilier de etică prevăzute la art. 453.

[2] R. Stoian, C.D. Stoian, *Protecția datelor cu caracter personal în relaționarea dintre colectivitățile locale,* în RDP nr. 3-4/2020, p. 198; Mioara Florina Pantea, Camelia Daciana Stoian, *Processing of personal data. Case study: a fair balance between the right to information and the right to privacy*, 2019; articol publicat în volumul „Practical Aspects Regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration" aferent Conferinței „Contemporary Challenges in Administrative Law from an Interdisciplinary Perspective", May 17, 2019, Bucharest, Publishing House: ADJURIS – International Academic Publisher, Editors: M. Elvira Méndez-Pinedo, Jakub Handrlica, Cătălin-Silviu Săraru, p. 201; *http://restitutio.bcub.ro/bitstream/123456789/1552/1/749316.pdf*; C. D. Stoian, *Afectarea Dreptului la viață privată în contextul asistenților virtuali*, 2019, Conferința International Symposium Research and Education in an Innovation Era – ISREIE - Universitatea Aurel Vlaicu din Arad - articol publicat în VOLUMUL X, NR. 2 (20)/2019, p. 135; *http://jhss.ro/downloads/20/vol_10_2_2019.pdf#page=135.*

[3] Este vorba despre *învățământul general obligatoriu, liceal, profesional, superior și alte forme de instrucție și perfecționare.*

[4] T. Toader, M. Safta, în A.J. Niță (coord.), *Dreptul la un nivel de trai decent și componentele sale esențiale,* Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 98.

b) se instituie două **obligaţii ale autorităţii sau instituţiei publice:**

– să asigure participarea pentru fiecare funcţionar public la cel puţin un program de formare şi perfecţionare o dată la doi ani;

– să prevadă în bugetul anual propriu sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor de perfecţionare profesională organizate la iniţiativa sau în interesul autorităţii sau instituţiei publice.

c) se recunoaşte **dreptul funcţionarului de a beneficia de salariu pe perioada în care urmează forme de perfecţionare profesională organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice sau la iniţiativa funcţionarului**, cu acordul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.

d) sunt stabilite pentru funcţionarul public în cauză atât **drepturi**, cât şi **obligaţii speciale**.

În situaţia în care funcţionarul public nu-şi respectă obligaţia, el va fi ţinut să despăgubească autoritatea sau instituţia publică. Astfel, dacă încetează raportul de serviciu din anumite cazuri, altele decât cele care nu pot fi imputabile funcţionarului, acesta are obligaţia să restituie contravaloarea cheltuielilor de perfecţionare făcute de autoritatea sau instituţia publică.

Funcţionarul public care urmează forme de perfecţionare cu durata mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, este obligat să se angajeze în scris că va lucra între 2 şi 5 ani, dacă cursurile sunt finanţate de la bugetul de stat.

Funcţionarul public care urmează o formă de perfecţionare, dar nu o absolvă din vina sa, este obligat să restituie instituţiei sau autorităţii publice contravaloarea cheltuielilor efectuate şi drepturile salariale primite pe perioada perfecţionării, dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituţia publică.

Se prevede că *nu constituie forme de perfecţionare profesională şi nu pot fi finanţate de la bugetul de stat sau din cel local studiile universitare definite conform legislaţiei specifice.* Este vorba despre studii de licenţă, masterat şi doctorat.

Reţinem şi obligaţia autorităţilor şi instituţiilor publice de a elabora anual un **plan de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici** şi de a-l comunica Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici[1], împreună cu fondurile prevăzute în bugetul anual propriu pentru acoperirea cheltuielilor de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici, organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice, obligaţie consacrată prin art. 459 C. adm.

Perfecţionarea profesională se află în strânsă legătură cu un concept utilizat în prezent şi anume **meritocraţia,** care evocă *„o doctrină populară, potrivit căreia accesul la putere îşi găseşte legitimitatea în meritele rezultate din eforturi recunoscute prin studii educaţionale sau pe piaţa muncii”*[2].

---

[1] V. Vedinaş, *Consideraţii asupra Proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu”, p. 433.

[2] H. Klahe de Boislandelle, *Dictionnaire de Gestion, Vocabulaire, Concepts et outils,* Economica, Paris 1988, p. 263, *apud* Reli Ceche, *Capitalul uman şi meritocraţia în administraţia publică. Un studiu de impact* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu (coord.), *Reglementările şi practicile administraţiei publice, Între viziunea cercetării ştiinţifice şi avatarurile realităţii,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2020, p. 316.

Extrapolând această accepțiune, putem afirma că meritocrația acceptă *ipoteza unei conexiuni puternice între „meritele" individuale și recompensa socială*[1].

§ 9. Recrutarea funcționarilor publici

Pentru ocuparea unei funcții publice, Codul impune prin art. 465 anumite condiții, cum ar fi: persoana să aibă cetățenia română și domiciliul în România; să cunoască limba română scris și vorbit; să aibă capacitate deplină de exercițiu; să aibă o stare de sănătate corespunzătoare, atestată prin document medical; să îndeplinească condițiile de studii cerute de lege pentru funcția publică; să îndeplinească condițiile specifice impuse pentru ocuparea funcției publice; să nu fi fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, a statului sau autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals sau fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea; să nu fi fost destituită dintr-o funcție publică în ultimii 7 ani și să nu fi desfășurat activități de poliție politică, astfel cum este aceasta definită prin lege.

Modalitățile de ocupare a unei funcții publice sunt, conform art. 466 C. adm. a) concurs organizat în condițiile prevăzute la art. 467; b) modificarea raporturilor de serviciu; c) redistribuire într-o funcție publică vacantă și **altele prevăzute expres de Codul administrativ** în capitolul VI al titlului II al părții a VI-a.

Prin alin. (3) al art. 466 se prevede că *decizia privind alegerea uneia dintre modalitățile de ocupare a funcțiilor publice* aparține persoanei care are competența de numire în funcția publică, în condițiile legii.

Concursul are la bază **principiile** competiției, transparenței, competenței și al egalității de acces la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale.

Prin Codul administrativ au loc modificări de esență în ceea ce privește regimul concursului, în sensul că urmează a se diferenția între **concursul pentru ocuparea funcțiilor de stat și teritoriale** și **concursul pentru ocuparea funcțiilor publice locale.** În primul caz, conform art. 467 alin. (3)-(6) concursul urmează a se realiza în **două etape,** respectiv: **etapa de recrutare,** care va consta în verificarea cunoștințelor generale și a competențelor generale necesare ocupării unei funcții publice, care se va realiza pe baza unui **concurs național; etapa de selecție,** în care se va realiza verificarea cunoștințelor de specialitate și a competențelor specifice necesare ocupării unei funcții publice vacante, realizată prin **concurs pe post.** În cazul funcțiilor publice locale urmează a fi **concursuri pe post,** ele urmând să parcurgă **o singură etapă,** în care se vor verifica atât **cunoștințele și competențele generale,** cât și cele **specifice** care sunt necesare ocupării funcțiilor publice de execuție temporar vacante. Constatăm că avem de-a face cu o *„schimbare de paradigmă",* cum s-ar exprima regretatul nostru profesor, Antonie Iorgovan, soluție cu privire la care avem serioase rezerve, determinate de temerea de a nu face loc subiectivismului și încălcării principiilor de echitate, egalitate și chiar de legalitate în ocuparea funcțiilor publice.

---

[1] Reli Ceche, *Capitalul uman și meritocrația în administrația publică. Un studiu de impact, art. cit.,* p. 316.

În ceea ce priveşte organizarea şi desfăşurarea concursurilor, pe lângă modificarea de esenţă deja semnalată, mai sunt aduse şi altele, precum: nu mai subzistă obligaţia autorităţilor şi instituţiilor din administraţia publică locală de a solicita şi primi *avizul* Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici (A.N.F.P.), însă această obligaţie subzistă pentru celelalte autorităţi publice[1]; nu mai este obligatorie prezenţa reprezentanţilor ANFP în comisiile de concurs şi de soluţionare a contestaţiilor pentru funcţiile de execuţie, ea se menţine doar pentru cele de conducere; nu mai este necesară obligarea publicării concursului în Monitorul Oficial, fiind suficientă publicarea pe paginile internet ale instituţiilor organizatoare şi al ANFP.[2]

Perioada de stagiu are ca şi scop verificarea aptitudinilor profesionale în vederea îndeplinirii atribuţiilor şi responsabilităţilor unei funcţii publice, formarea practică a funcţionarilor debutanţi şi cunoaşterea de către aceştia a specificului administraţiei şi exigenţelor acesteia. Durata perioadei de stagiu este de 1 an pentru toate categoriile de funcţionari, conform art. 474 C. adm.

§ 10. Evaluarea funcţionarilor publici

În conformitate cu art. 485 alin. (2) C. adm., *procesul de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici de execuţie şi a funcţionarilor publici de conducere reprezintă aprecierea obiectivă a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici, prin compararea gradului şi a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale şi a criteriilor de performanţă stabilite cu rezultatele obţinute în mod efectiv de către funcţionarul public.*

Constatăm că textul se referă exclusiv la **evaluarea funcţionarilor publici de execuţie şi a funcţionarilor publici de conducere**, realizând o diferenţă de regim juridic faţă de evaluarea înalţilor funcţionari publici.

În opinia noastră, indiferent de categoria de funcţionari pe care o vizează, evaluarea urmăreşte aceleaşi obiective şi are aceeaşi finalitate, chiar dacă procedurile prin intermediul cărora se realizează prezintă inerente particularităţi. De aceea, doctrina a definit-o într-un mod exhaustiv, *„evaluarea numită caracterizare sau apreciere reprezintă operaţiunea de cunoaştere efectuată în baza unor criterii legal determinate, a persoanei funcţionarului public şi a activităţii sale, în cadrul unei perioade de timp şi în cadrul unei funcţii, realizată în mod periodic, de regulă, anual, în scopul determinării performanţelor profesionale ale acestuia*[3]*”.*

Evaluarea funcţionarilor publici se realizează, sub aspectul constructiv al său, pentru crearea premiselor de promovare în carieră, în gradele profesionale sau, mai sintetic exprimat, pentru dezvoltarea carierei funcţionarului public. Ea poate avea ca finalitate şi încetarea raportului de serviciu, atunci când rezultatele sunt necorespunzătoare, nu relevă aptitudinea funcţionarului de a face faţă exigenţelor funcţiei publice.

În acest proces evaluatorul are o importanţă deosebită, cu atât mai mult cu cât *nu pot fi identificaţi indicatori măsurabili în întregime,* iar *realizarea evaluării se bazează pe*

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 453.

[2] V. Vedinaş, C. Bitea, *Mutaţii aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administraţia publică,* în RDP nr. 3/2019, pp. 23-24.

[3] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj Napoca, 2004, p. 192.

răspunderea, pregătirea, experiența, simțul realității, obiectivitatea șefului ierarhic evaluator[1].

În practică s-au pus anumite probleme de constituționalitate în ceea ce privește evaluarea funcționarilor publici sau a unor categorii de funcționari publici. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 637 din 13 octombrie 2015[2], Curtea s-a pronunțat asupra prevederilor art. 26 alin. (3) Din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, conform cărora *„Metodologia privind evaluarea statutului polițistului se stabilește prin ordin al ministrului"*. Ea a statuat în sensul că regulile esențiale, substanțiale, în materia evaluării polițiștilor trebuie reglementate prin lege, ele trebuie să respecte anumite exigențe de stabilitate, previzibilitate și claritate, iar delegarea competenței de reglementare prin ordin al ministrului este contrară Constituției.

O problemă similară a fost tranșată prin Decizia C.C.R. nr. 109 din 8 martie 2018[3] în ceea ce privește o altă categorie de funcționari publici cu statut special, cei din Administrația Națională a Penitenciarelor. Curtea a statuat, *mutatis-mutandis,* că au aplicabilitate considerentele conform cărora și, în acest caz, reglementarea, prin ordin al ministrului justiției, a criteriilor de evaluare elaborate de Administrația Națională a Penitenciarelor este neconstituțională, fiind necesară, și în acest caz, o lege organică.

O soluție de principiu s-a pronunțat prin Decizia nr. 818/2017 a Curții Constituționale[4], în sensul că reglementarea unor elemente definitorii ale raportului de serviciu al funcționarului public, constând în metodologia de evaluare a activității profesionale, printr-un act administrativ, ce are caracter infralegal, nu respectă condițiile de stabilitate și previzibilitate ale normei legale. Curtea s-a pronunțat asupra art. 69 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, conform cărora *„Metodologia de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici"*. Curtea a constatat că aceste prevederi sunt neconstituționale, având în vedere că *elementele esențiale referitoare la nașterea, executarea și încetarea raporturilor de serviciu al unui funcționar public se referă intrinsec la statutul acestuia,* ceea ce înseamnă că **ar trebui reglementat prin lege organică, nu prin hotărâre a Guvernului.** Instanța constituțională a constatat astfel că *delegarea atribuției de a stabili norme privind regimul general al evaluării funcționarilor publici către Guvern, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, nu respectă exigențele principiului constituțional al securității, în componenta sa referitoare la calitatea legii.*

Prin Codul administrativ al României, soluția Curții Constituționale este transpusă în legislație, procedurile de evaluare fiind reglementate prin anexele 6[5] a acestuia.

---

[1] A. Egyed, *Considerații privind principiul stabilității în funcție și evaluarea performanțelor profesionale a funcționarilor publici din administrația publică locală. Aspecte teoretice decurgând din reglementările Codului administrativ,* în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc*, *op. cit.,* 2023, p. 181 și nota de subsol nr. 4.

[2] Publicată în M. Of. nr. 906 din 8 decembrie 2015.

[3] Publicată în M. Of. nr. 437 din 23 mai 2018.

[4] Publicată în M. Of. nr. 311 din 10 aprilie 2018.

[5] Anexa 6 reglementează *Metodologia pentru realizarea procesului de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici aplicabilă pentru activitatea profesională desfășurată până la 31 decembrie 2018.*

§ 11. Răspunderea funcţionarilor publici

Funcţionarii publici din România, ca şi funcţionarii publici europeni, răspund pentru faptele comise cu vinovăţie în timpul exercitării funcţiilor pe care le deţin sau în legătură cu aceste funcţii[1].

În raport şi de tezele exprimate în doctrină, dar şi de dispoziţiile Codului administrativ, pot fi identificate următoarele forme de răspundere a funcţionarului public:

1. O **răspundere disciplinară**, fundamentată pe încălcarea normelor de disciplină specifice raportului de serviciu;

2. O **răspundere contravenţională**, pentru săvârşirea, de către funcţionarul public, a unor fapte antisociale calificate prin lege ca şi contravenţii;

3. O **răspundere patrimonială**, fundamentată pe dispoziţiile art. 52 din Constituţie şi ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

4. O **răspundere civilă** care intervine pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionează; pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit[2]; pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile.

5. O **răspundere penală**, care intervine atunci când funcţionarul public a comis fapte prevăzute de Codul penal sau alte legi speciale. Acest tip de răspundere, la rândul lui, poate fi justificat de două categorii de fapte culpabile:

– fapte prin care se încalcă obligaţiile de serviciu, şi atunci instituţia răspunderii este o instituţie complexă, aparţinând dreptului administrativ şi penal;

– fapte prin care se încalcă obligaţii care sunt săvârşite în calitate de cetăţean, caz în care în sfera exclusivă a dreptului penal.

Prin intermediul răspunderii se realizează atât scopul **represiv, sancţionator** cât şi scopul **preventiv,** cărora trebuie să li se adauge şi scopul **educativ,** care deşi implică prevenţia, nu se reduce la aceasta.

Răspunderile **disciplinară, contravenţională, civilă** sau **penală ale funcţionarilor publici** sunt atrase de **încălcarea cu vinovăţie a îndatoririlor de serviciu.** Rezultă că ele concretizează forma de răspundere **subiectivă, bazată pe culpă,** absenţa elementului subiectiv determinând imposibilitatea intervenţiei lor.

Răspunderea disciplinară intervine în cazul săvârşirii unei **abateri disciplinare,** definită de art. 492 alin. (1) C. adm. ca reprezentând *încălcarea cu vinovăţie de către funcţionarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege.*

Constatăm că acest mod de a defini abaterea disciplinară[3] are un aspect *meritoriu,* acela că *stabileşte în clar* care sunt condiţiile necesare intervenţiei ei, respectiv *să se fi săvârşit*

---

[1] E. Vieriu, *Comparaţie între răspunderea funcţionarului public european,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 235.

[2] Această formulare reprezintă *un cras agramatism juridic al Statutului,* deoarece *ea statorniceşte că nerestituirea sumelor ce s-au acordat necuvenit constituie o cauză de răspundere civilă, deşi, în cazul dat, nu suntem în prezenţa unei răspunderi civile, ci a plăţii lucrului nedatorat (art. 1.092 C. civ.)* – Ş. Beligrădeanu, *loc. cit.*, p. 16.

[3] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice, op. cit.*, pp. 321-322. Deşi autorul se referă la fosta Lege nr. 188/1999, reglementarea cuprinsă de aceasta era apropiată de definiţia din Codul administrativ.

o abatere disciplinară şi *să existe vinovăţia funcţionarului.* Acestor două condiţii care rezultă expres din lege li se adaugă alte două, care pot fi deduse, respectiv *prejudiciul cauzat,* care, ca regulă, presupune o *alterare a bunei funcţionări a serviciului public* şi *raportul de cauzalitate între abatere şi prejudiciu.* Apreciem că termenul *prejudiciu* nu este cel mai relevant, preferăm *efecte (consecinţe) perturbatoare* şi faptul că este necesară adăugarea unei alte condiţii, respectiv *regula efectuării unei cercetări disciplinare prealabile.*

Prin alin. (2) al art. 492 C. adm. sunt enumerate faptele care reprezintă abateri disciplinare.

Legiuitorul se opreşte la următoarele **fapte,** pe care le califică drept *abateri disciplinare* şi a căror analiză determină următoarele categorii:

a) fapte care privesc **nerespectarea programului de activitate**, în care intră faptele prevăzute la lit. a), c) şi d) ale alin. (2);

b) fapte care privesc **modul de îndeplinire a sarcinilor de serviciu,** aici intrând faptele sancţionate la lit. b), e) şi i);

c) fapte care sancţionează încălcarea exigenţelor privind **comportamentul profesional al funcţionarului public,** deontologia specifică funcţionarului[1], aici se încadrează faptele de la lit. g).

d) fapte care sancţionează **încălcarea anumitor obligaţii ale funcţionarilor publici, cărora legiuitorul le-a rezervat un regim special,** în această categorie urmând a se încadra faptele prevăzute la lit. f), h), j);

e) fapte care sancţionează încălcarea unor îndatoriri referitoare la conflictul de interese, incompatibilităţi şi interdicţii, prevăzute la literele k; l) m);

f) fapte care sancţionează încălcarea altor îndatoriri prevăzute în legi speciale – lit. n).

Prin alin. (3) al art. 492 C. adm. se stabilesc **cinci sancţiuni disciplinare,** care pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) sancţiuni disciplinare **cu caracter moral,** în această categorie intrând **mustrarea scrisă;**

b) sancţiuni **cu caracter precumpănitor material**, în această categorie intrând diminuarea drepturilor salariale cu 5-20 % pe o perioadă de până la 3 luni şi diminuarea drepturilor salariale cu 10-15% pe o perioadă de până la un an de zile;

c) sancţiuni care afectează **cariera funcţionarului public, având şi consecinţe de ordin patrimonial.**

În această categorie se încadrează **suspendarea dreptului la avansare pe o perioadă de la 1 la 3 ani,** precum şi **retrogradarea într-o funcţie publică de nivel inferior pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului.** Practic, aceste sancţiuni au un **caracter complex,** ele afectează nu doar cariera funcţionarului public, dar şi drepturile materiale cuvenite acestuia, deoarece oricărei trepte, clasă, categorie îi corespunde un alt salariu, superior celui avut anterior;

d) sancţiuni care determină **încetarea raportului de funcţie publică,** în această ultimă categorie intrând **destituirea din funcţie.**

---

[1] V. Vedinaş, *Deontologia funcţionarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici,* în RDP nr. 1/2004, pp. 56-71.

Deşi legiuitorul nu o califică în mod expres astfel, ea reprezintă sancţiunea disciplinară cea mai gravă atât prin consecinţele pe care le atrage, cât şi prin gradul de pericol social al faptei care determină luarea ei, precum şi prin împrejurările în care se produce.

Unul dintre elementele caracteristice ale răspunderii disciplinare a funcţionarului public îl reprezintă existenţa unui **organ de disciplină,** în a cărui misiune intră **cercetarea faptelor săvârşite** şi prin **formularea propunerilor de sancţiuni** ce urmează a se aplica funcţionarilor publici. Acesta poartă denumirea de comisie de disciplină.

Din comisia de disciplină face parte şi un reprezentant al organizaţiei sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorităţii funcţionarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcţionarii publici nu sunt organizaţi în sindicat. Un element de noutate adus de Codul administrativ vizează comisia de disciplină care îi cercetează pe secretarii generali de unităţi administrativ-teritoriale, unde primul membru al acesteia este secretarul general al prefecturii.

Codul administrativ aduce astfel mai multe elemente de noutate în ceea ce priveşte răspunderea, în general a funcţionarilor publici şi cea disciplinară, în special.

Un element de noutate revoluţionară este acela că **prin Cod se prevede ce sancţiuni pot fi aplicate pentru fiecare dintre abateri.** Deşi la baza reglementării au stat bunele intenţii, adeverind parcă proverbul românesc *drumul spre iad e poleit cu bune intenţii,* nu putem să nu semnalăm faptul că *„marja sancţiunilor ce se pot aplica este largă şi permite abuzuri care au început deja să se manifeste în practică. Spre exemplu, pentru abaterea disciplinară a absenţei nemotivate de la serviciu, prevăzută de art. 492 alin. (2) lit. c) din Cod, se pot aplica cinci sancţiuni (...)"*[1].

Individualizarea sancţiunii disciplinare este reglementată de art. 492 alin. (6), ea urmând să se realizeze în funcţie de următoarele criterii: gravitatea abaterii, împrejurările în care aceasta s-a săvârşit, gradul de vinovăţie, consecinţele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcţionarului public şi existenţa unor antecedente disciplinare.

Potrivit art. 492 alin. (8), sancţiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data sesizării comisiei de disciplină, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârşirii abaterii disciplinare.

În cazul în care fapta a fost sesizată ca abatere disciplinară şi ca infracţiune, procedura angajării răspunderii disciplinare **se suspendă până la dispunerea clasării** ori **renunţării** la urmărirea penală sau până **la data la care instanţa de judecată dispune achitarea, renunţarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal.** În aceste situaţii, procedura angajării răspunderii disciplinare se reia şi sancţiunea se aplică în termen de cel mult un an de la data reluării.

Regăsim dispoziţia din art. 495, potrivit căreia *funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.*

Aspectele care privesc răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici, în general, sau a unor categorii de funcţionari publici, supuşi unor statute speciale, au generat o bogată şi interesantă jurisprudenţă a Curţii Constituţionale.

---

[1] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 468.

Astfel, prin **Decizia C.C.R. nr. 392 din 2 iulie 2014**[1], Curtea a reţinut că răspunderea disciplinară a poliţiştilor se referă la modul de executare a raporturilor de serviciu. De aceea, ea trebuie reglementată, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituţie, **prin lege organică,** şi nu prin ordin al ministrului de resort.

Prin **Decizia nr. 803/2015**[2]**,** Curtea s-a pronunţat asupra procedurii răspunderii disciplinare a funcţionarilor publici din cadrul Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor. Ea a statuat că aceasta este reglementată lacunar, în sensul efectuării cercetării prealabile a faptei de către comisiile de disciplină constituite în Ministerul Justiţiei, al Administraţiei Penitenciarelor şi a fiecărei unităţi. Reglementarea regulilor esenţiale ale cercetării disciplinare ar trebui să se facă prin **lege organică.**

Prin **Decizia nr. 737/2020** au fost declarate neconstituţionale prevederile art. 79 alin. (5) din fosta Lege nr 188/1999, preluate de art. 494 alin. (9) C. adm., potrivit cărora *modul de constituire, organizare şi funcţionare a comisiilor de disciplină, precum şi componenţa, atribuţiile, modul de sesizare şi procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.*

În baza deciziei CCR, prin Legea nr. 153/2021[3] a fost aprobată O.U.G. nr. 63/2019 pentru completarea art. 61 alin. (2) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, prin care a fost aprobată şi Anexa 7 la Codul administrativ privind comisiile de disciplină.

Cazierul administrativ este reglementat prin art. 496 C. adm. şi reprezintă documentul prin intermediul căruia se evidenţiază situaţia disciplinară a funcţionarilor publici, el cuprinzând sancţiunile disciplinare aplicate funcţionarului public, care nu au fost radiate, şi se eliberează de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, în conformitate cu baza de date pe care aceştia o administrează.

Există anumite situaţii în care este necesară obţinerea cazierului administrativ, respectiv: desemnarea unei persoane ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea într-o funcţie publică, în comisia de disciplină, cea paritară sau pentru ocuparea unei înalte funcţii publice sau a unei funcţii publice de conducere, precum şi în orice alte situaţii prevăzute de lege.

Potrivit art. 496 alin. (3) C. adm., cazierul administrativ poate fi solicitat de: a) funcţionarul public, pentru propria situaţie disciplinară; b) conducătorul autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea; c) conducătorul autorităţii sau instituţiei publice în cadrul căreia se află funcţia publică din categoria înalţilor funcţionari publici vacantă sau funcţia publică de conducere vacantă, pentru funcţionarii publici care candidează la concursul de promovare organizat în vederea ocupării acesteia; d) preşedintele comisiei de disciplină, pentru funcţionarul public aflat în procedura de cercetare administrativă; e) alte persoane prevăzute de lege.

Răspunderea penală a funcţionarului public pentru infracţiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuţiile funcţiei publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale şi este reglementată prin art. 501 C. adm. denumit impropriu *măsuri suplimentare asociate angajării penale.* Dat fiind conţinutul lui, apreciem că ar fi corect ca

[1] Publicată în M. Of. nr. 667 din 11 septembrie 2014.
[2] Publicată în M. Of. nr. 34 din 18 ianuarie 2016.
[3] Publicată în M. Of. nr. 577 din 8 iunie 2021.

denumirea articolului să fie chiar *răspunderea penală.* Este vorba despre infracţiuni precum *luarea de mită, primirea de foloase necuvenite, abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi, abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor, abuzul în serviciu contra intereselor generale, neglijenţa în păstrarea informaţiilor secrete de stat etc.* În cazul acestor infracţiuni, subiectul activ trebuie să aibă calitatea de funcţionar public, astfel cum este reglementată de Codul penal, chiar dacă accepţiunea este mult mai largă decât cea stabilită de Statutul funcţionarilor publici[1].

Art. 501 prevede în alin. (3) că, *„De la momentul punerii în mişcare a acţiunii penale, în situaţia în care funcţionarul public poate influenţa cercetarea, persoana care are competenţa numirii în funcţia publică are obligaţia să dispună mutarea temporară a funcţionarului public în cadrul autorităţii ori instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii ori instituţiei publice. Măsura se dispune pe întreaga durată pe care funcţionarul public poate influenţa cercetarea."*

Prin alin. (4) se prevede că „În situaţia în care în cazul funcţionarilor publici de conducere nu este posibilă aplicarea prevederilor alin. (3), persoana care are competenţa numirii în funcţia publică are obligaţia să dispună mutarea temporară a funcţionarului public într-o funcţie publică corespunzătoare nivelului de studii, cu menţinerea drepturilor salariale avute".

În noul Cod penal, infracţiunile incidente în ceea ce-i priveşte pe funcţionarii publici sunt reglementate de titlul V, denumit *„infracţiuni de corupţie şi de serviciu"*, art. 289-309.

Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici este reglementată de art. 498 C. adm. şi este angajată în situaţia în care aceştia au săvârşit o contravenţie în timpul sau în legătură cu serviciul. Procesul-verbal contravenţional poate fi contestat în faţa instanţei judecătoreşti în a cărei circumscripţie îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică unde îşi desfăşoară activitatea funcţionarul sancţionat.

Identificăm următoarele condiţii necesare intervenţiei acestei răspunderi: **funcţionarul să fi săvârşit o faptă care să fie calificată printr-un act normativ ca şi contravenţie[2], iar fapta să fi fost săvârşită *în timpul* sau *în legătură* cu serviciul.** Unii autori despart ultima parte în două condiţii de sine stătătoare[3]. În opinia noastră, conjuncţia *sau* determină concluzia **că fapta poate fi săvârşită fie *în timpul serviciului*, fie *în legătură cu serviciul*, dar *în afara „timpului de serviciu"*, chiar în timpul liber, dacă are legătură cu serviciul.** Corelativ, în acord cu autorul citat, putem susţine că *„(...) dacă o contravenţie este săvârşită de către un funcţionar public în cursul duratei normale a timpului de lucru, însă această faptă ilicită nu are niciun fel de legătură cu atribuţiile sale de serviciu, răspunderea contravenţională a celui în cauză va opera în regim de drept comun, şi nu în cele speciale, avute în vedere de Statut"*[4].

Răspunderea civilă a funcţionarilor publici este angajată potrivit art. 499 C. adm. pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice; pentru nerestituirea în termen legal a sumelor acordate necuvenit şi pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul

---

[1] O. Mastacan, *Răspunderea penală a funcţionarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 27.

[2] Poate fi vorba despre un act normativ prin care pot fi reglementate contravenţii.

[3] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice, op. cit.*, pp. 397-398.

[4] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice, op. cit.*, p. 400.

unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. Pentru recuperarea sumelor, autoritatea sau instituția publică poate emite o **dispoziție de imputare** sau poate să-și asume un **angajament de plată**, împotriva cărora funcționarul public poate face contestație la instanța de contencios administrativ competentă.

Răspunderea pentru pagubele cauzate poate fi **o instituție a dreptului administrativ** atunci când paguba a fost cauzată printr-un act declarat ilegal[1]. Ea poate fi și **civilă**, atunci când paguba a fost produsă printr-o faptă plasată în afara atribuțiilor de serviciu[2].

§ 12. Acordurile colective

Reprezintă corespondentul, pentru funcționarul public, al contractului colectiv de muncă încheiat în cazul salariatului.

Potrivit art. 487 C. adm., acestea pot fi încheiate anual de autoritățile sau instituțiile publice cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici și ele pot să cuprindă măsuri referitoare doar la următoarele domenii: constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă; sănătatea și securitatea în muncă; programul zilnic de lucru; perfecționarea profesională și alte măsuri referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

Existența acordurilor colective se regăsește și în alte state, cum ar fi Franța, unde după 1970 s-a dezvoltat o veritabilă *politică contractuală,* în sensul că au devenit obișnuite discuțiile regulate între guvern și principalele organizații sindicale cu privire la marile probleme și, cu precădere, asupra problemelor salariale. Însă, în general, aceste acorduri, protocoale sunt lipsite de valoare juridică. Prin intermediul contractelor colective nu se poate modifica statutul și nu se poate deroga de la el. Printr-o lege din 5 iulie 2010 s-a prevăzut că *„Un acord este valid dacă el este semnat de una sau mai multe organizații sindicale ale funcționarilor, care numără cel puțin 50% din numărul celor care au fost aleși la ultimele alegeri profesionale organizate la nivelul unde acordul este negociat".* Norma, deși are un conținut cu o anumită fermitate, nu conferă acestor acorduri colective o valoare juridică particulară[3].

§ 13. Corpul de rezervă al funcționarilor publici

Este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcție pentru motive neimputabile lor și este gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, care, cum am spus, reprezintă o autoritate centrală de specialitate din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, a cărei menire este aceea de a crea și de a dezvolta un corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial[4].

---

[1] E. Vieriu – *Răspunderea funcționarului public,* în *„Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică",* Ed. Universitară, București, 2014, p. 99.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. a 3-a, restructurată, revăzută și adăugită, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 83.

[3] J.-M. Auby, J.-B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 109.

[4] Pe larg asupra acestor aspecte: V. Vedinaș, *Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003,* în Dreptul nr. 10/2003, pp. 80-99.

§ 14. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public

14.1. **Modificarea** raportului de serviciu se realizează prin formele prevăzute la art. 502 alin. (1) C. adm., respectiv a) delegare; b) detaşare; c) transfer; d) mutarea definitivă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; e) mutarea temporară în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; f) exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici; g) promovare; h) mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici.

Constatăm că se face referire la **mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici**, care este reglementată la art. 503 **C. adm.** Prin mobilitate în cadrul acestei categorii se propune eficientizarea activităţii autorităţilor şi instituţiilor publice, ea realizându-se atât în interes public, cât şi în interesul funcţionarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcţia publică[1].

Potrivit art. 14 al Legii franceze din 13 iulie 1983, **mobilitatea funcţionarilor în sânul fiecărei funcţii publice reprezintă o garanţie fundamentală a carierei.** Acelaşi articol adaugă faptul că reprezintă **o garanţie fundamentală accesul funcţionarilor de stat la funcţia publică teritorială şi al funcţionarilor colectivităţilor teritoriale la funcţia publică de stat.** În sistemul francez, mobilitatea este asigurată prin **accesul direct la un alt corp, schimbarea corpului funcţionăresc prin concurs intern, punerea la dispoziţie, detaşarea şi mutarea**[2].

În doctrină s-a remarcat, cu deplin temei de altfel, că deşi legea reglementează mobilitatea în funcţia publică drept o modalitate de modificare a raportului de serviciu al înaltului funcţionar public, în practica ultimilor ani, aceasta este tratată ca o veritabilă situaţie de încetare a raportului de serviciu al înaltului funcţionar public, respectiv ca o nouă situaţie de încetare a raportului de serviciu al acestuia, respectiv ca o nouă situaţie de intrare într-un nou raport de serviciu, cu un alt angajator.

Autoarea are în vedere, cu precădere, situaţia prefecţilor şi subprefecţilor, care până în 2021 erau înalţi funcţionari publici, iar schimbările intervenite în structura Guvernului atrăgeau schimbări în cadrul acestei categorii[3].

În contextul în care, în prezent, prefecţii şi subprefecţii nu mai fac parte din categoria înalţilor funcţionari publici, este evident că discuţia a devenit relativ caducă.

Interesant este faptul că în art. 503 C. adm. sunt prevăzute, în alin. (5), situaţiile în care mobilitatea nu poate fi realizată, fiind vorba despre: a) imposibilitatea realizării ei în acelaşi timp pentru toţi înalţii funcţionari publici dintr-o autoritate sau instituţie publică; b) interdicţia realizării doar cel mult o dată pe an, pentru acelaşi funcţionar public.

---

[1] Pentru o critică aprofundată a reglementării mobilităţii funcţionarului public, v. I. Alexe, *Înalţii..., op. cit.*, pp. 98-104.

[2] S. Salon, J.-C. Savignac, *La fonction publique,* Ed. Sirey, 1985, p. 118.

[3] I. Alexe, *Mobilitatea înalţilor funcţionari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu,* în RDP nr. 4/2009, pp. 43-51.

În alin. (7) sunt prevăzute cazurile în care înaltul funcţionar public poate refuza mobilitatea: a) graviditate; b) îşi creşte singur copilul minor; c) starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată mobilitatea; d) motive familiale temeinice.

Ultimul alineat al textului prevede că *refuzul neîntemeiat de a da curs mobilităţii atrage eliberarea din funcţia publică, în condiţiile legii.*

Delegarea este reglementată în art. 504 C. adm. şi se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an. Pentru o perioadă mai mare, este necesar acordul funcţionarului public.

Potrivit alin. (3) al art. 504, funcţionarul public poate refuza delegarea dacă se află în una dintre următoarele situaţii: a) graviditate; b) îşi creşte singur copilul minor; c) starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea; d) motive familiale temeinice de natură a justifica refuzul de a da curs delegării.

Importantă este şi dispoziţia de la alin. (5), conform căreia *„Pe timpul delegării funcţionarul public îşi păstrează funcţia publică şi salariul, iar, în cazul în care delegarea se face într-o altă localitate decât cea în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea, autoritatea sau instituţia publică care îl deleagă este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării şi al indemnizaţiei de delegare".*

În practică au apărut însă unele probleme determinate de realizarea unor delegări sau detaşări în condiţiile în care personalul delegat sau detaşat primea drepturi salariale mai mari decât cele ale celui titular, ceea ce crea o stare de inechitate între ei.

Detaşarea se dispune, conform art. 505 C. adm., în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să fie detaşat, pe o perioadă de cel mult 6 luni într-un an. Pentru o perioadă mai mare de 6 luni într-un an, este necesar **acordul scris** al funcţionarului public.

Una dintre condiţiile pentru ca detaşarea să se dispună este ca funcţionarul public să îndeplinească condiţiile de studii şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice pe care urmează să fie detaşat.

O reglementare importantă care se află în alin. (5) al art. 505 şi în art. 506 alin. (4) şi (10) este aceea că **atât detaşarea, cât şi transferul se pot face pe o funcţie publică de conducere şi pe o înaltă funcţie publică.**

Este posibilă, totodată, detaşarea funcţionarilor publici cu statut special pe o funcţie publică generală echivalentă funcţiilor publice specifice ocupate cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, potrivit alin. (6) şi (7) ale art. 505.

În cazul **funcţionarilor publici de conducere,** art. 506 alin. (2), (4) şi (5) prevăd că *transferul se poate realiza pe funcţii publice de acelaşi nivel sau după caz, de nivel inferior,* ale căror condiţii de ocupare şi experienţă profesională necesare ocupării sunt similare cu cele ale funcţiei de pe care se efectuează transferul. Obligaţia îndeplinirii condiţiei de similaritate revine autorităţilor sau instituţiilor publice între care se efectuează transferul. Detaşarea se dispune prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire a funcţionarului detaşat, care îşi păstrează funcţia publică şi salariul, de unde concluzia că *detaşarea nu poate duce la un regim de muncă sau salarial inferior celui iniţial.* Dacă salariul este mai mare la instituţia unde este detaşat, funcţionarul public are dreptul la acel salariu[1].

[1] M.E. Mihăilescu, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 481.

Transferul poate avea loc atât în **interesul serviciului,** cât şi **la cererea funcţionarului public,** potrivit art. 506 C. adm.

Transferul se face într-o funcţie publică vacantă de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional. Transferul la cerere se face într-o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional sau într-o funcţie de nivel inferior, în urma aprobării cererii de transfer a funcţionarului de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice la care se solicită transferul.

Mutarea în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, se realizează în condiţiile art. 507 C. adm. şi poate fi **definitivă** sau **temporară.**

Mutarea definitivă se dispune de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice pe o funcţie publică vacantă similară sau pe una inferioară, pentru care sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de fişa postului, fiind necesar acordul scris al funcţionarului. Ea se poate dispune şi la solicitarea motivată a funcţionarului public, cu aprobarea conducătorului autorităţii publice, pe o funcţie publică vacantă similară sau de nivel inferior sau în alte situaţii prevăzute de dispoziţiile legale. *Mutarea temporară* se dispune motivat în interesul autorităţii publice, de către conducătorul acesteia pe o funcţie echivalentă pentru o perioadă de maxim 6 luni într-un an, sau mai mult de 6 luni, cu acordul său scris. Mutarea se poate dispune şi în altă localitate, caz în care funcţionarul public beneficiază de drepturile prevăzute în cazul transferului, respectiv o indemnizaţie egală cu salariul net, cheltuieli de transport şi un concediu plătit de 5 zile.

Mutarea definitivă se poate dispune şi în cazul înalţilor funcţionari publici, conform art. 507 alin. (5), *pe o funcţie publică vacantă de conducere sau de execuţie în cadrul autorităţii sau instituţiei publice în care acesta îşi desfăşoară activitatea de persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, la solicitarea motivată a înaltului funcţionar public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, dacă funcţionarul public îndeplineşte condiţiile de studii, condiţiile de vechime şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice în care se dispune mutarea.*

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere vacante este reglementată de art. 509 C. adm. Ea se realizează prin promovarea temporară a unui funcţionar public care îndeplineşte condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor pentru ocuparea funcţiei publice şi care nu are în cazierul administrativ sancţiuni disciplinare neradiate.

De asemenea, este posibilă, în mod excepţional, şi exercitarea cu caracter temporar a unei înalte funcţii publice, la propunerea justificată a conducătorului autorităţii în care există respectiva funcţie şi cu avizul ANFP, dar numai de către funcţionari publici sau cei cu statut special care îndeplinesc condiţiile precitate la paragraful anterior (studii, vechime, lipsa cazierului administrativ). Ea poate avea loc în condiţiile în care din motive obiective, funcţia publică nu a putut fi ocupata prin mobilitate.

14.2. Suspendarea raportului de serviciu[1]

Sediul materiei îl regăsim în art. 512-515 C. adm., unde sunt reglementate trei tipuri de suspendare, **de drept, din inițiativa funcționarului public** și **prin acordul părților.**

Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu este reglementată în art. 513 C. adm. și ea intervine atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații: a) este numit într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă; b) este ales, într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă; c) este desemnat să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituții de drept public internațional, ca reprezentant al autorității sau instituției publice sau al statului român, pentru perioada respectivă; d) îndeplinește serviciul militar la declararea mobilizării și a stării de război sau la instituirea stării de asediu; e) este arestat preventiv, se află în arest la domiciliu, precum și în cazul în care, față de acesta s-a dispus, în condițiile Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, luarea măsurii controlului judiciar ori a măsurii controlului judiciar pe cauțiune, dacă în sarcina acestuia au fost stabilite obligații care împiedică exercitarea raportului de serviciu; f) în caz de carantină, în condițiile legii; g) concediu de maternitate, în condițiile legii; h) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă; i) concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condițiile legii; j) în caz de forță majoră; k) în cazul emiterii deciziei medicale asupra capacității de muncă în cazul invalidității de gradul I sau II, cu excepția situației prevăzute la art. 517 alin. (1) lit. e); l) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni dintre cele prevăzute la art. 465 lit. h); m) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

Observăm că **nu se epuizează sfera situațiilor care pot determina intervenția acestui tip de suspendare,** însă **adăugarea altor situații se poate realiza tot prin lege.**

Foarte importantă este prevederea de la alin. (3) al textului conform căreia (3) *perioada în care funcționarul public de execuție a avut raporturile de serviciu suspendate potrivit alin. (1) lit. c) constituie vechime în gradul profesional al funcției publice de execuție pe care funcționarul public o deține.*

Sub aspect procedural, alin. (2) al textului prevede că *în vederea emiterii actului administrativ de reluare a activității, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare de drept, dar nu mai târziu de data luării la cunoștință de motivul încetării suspendării, funcționarul public informează în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre acest fapt.*

Suspendarea raportului de serviciu la inițiativa funcționarului public. este reglementată prin art. 514 care consacră următoarele situații: a) concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condițiile legii; b) concediu pentru îngrijirea copilului până la 7 ani, în cazul copilului cu handicap, în condițiile legii; c) concediul de acomodare cu durata de maximum un an, care include și perioada încredințării copilului în vederea adopției; d) concediu paternal; e) este

[1] Pentru o abordare de ansamblu a acestei problematici, v. A. Drăghici, *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 419-423.

încadrat la cabinetul unui demnitar; f) desfăşoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea în condiţiile legii; g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcţionarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum şi pentru însoţirea soţului sau, după caz, a soţiei ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condiţiile legii; h) pentru participare la campania electorală, pe durata campaniei electorale şi până în ziua ulterioară alegerilor; i) pentru participarea la grevă, în condiţiile legii; j) desfăşurarea unei activităţi în cadrul unor organisme sau instituţii internaţionale pe perioadă determinată, în alte situaţii decât cele prevăzute la art. 513 alin. (1) lit. c).

Prin alin. (2) se prevede că pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a) şi c) funcţionarul public este obligat să informeze autoritatea sau instituţia publică anterior cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de incidenţa acestora. Pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. d), e), g), h) şi j) funcţionarul public este obligat să informeze autoritatea sau instituţia publică cu cel puţin 5 zile lucrătoare înainte de incidenţa situaţiilor prevăzute la alin. (1). Pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. b), f) şi i), informarea se înaintează autorităţii sau instituţiei publice la data luării la cunoştinţă de către funcţionarul public de incidenţa motivului de suspendare, respectiv în termenul prevăzut la art. 514 alin. (3). În toate cazurile funcţionarul public are obligaţia de a prezenta documentele doveditoare ale situaţiilor care conduc la suspendarea raporturilor de serviciu.

Procedura de reluare a activităţii este similară suspendării de drept.

În alin. (3) regăsim reglementate unele obligaţii ale funcţionarului public la încetarea suspendării. Astfel, pentru emiterea actului administrativ de reluare a activităţii, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare la iniţiativa funcţionarului public, dar nu mai târziu de data luării la cunoştinţă de motivul încetării suspendării, acesta informează în scris persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică despre acest fapt.

Spre deosebire de suspendarea de drept, potrivit alin. (4) doar perioada în care funcţionarul public de execuţie a avut raporturile de serviciu suspendate potrivit alin. (1) lit. a)-d) şi j) constituie vechime în gradul profesional al funcţiei publice de execuţie pe care funcţionarul public o deţine.

Prin art. 515 se adaugă un nou mod de suspendare, respectiv **suspendarea raportului de serviciu prin acordul părţilor.** Ea se poate dispune la cererea motivată a funcţionarului public, pentru un interes personal, în alte cazuri decât cele prevăzute la art. 514 alin. (1) pe o durată cumulată de cel mult 2 ani în perioada exercitării funcţiei publice pe care o deţine. Durata suspendării se stabileşte prin acordul părţilor şi nu poate fi mai mică de 30 de zile.

La alin. (2) al art. 515 se prevede o situaţie de excepţie, pentru îngrijirea copilului cu handicap, raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcţionarului public pentru o perioadă cumulată mai mare decât cea prevăzută la alin. (1), cu acordul conducătorului instituţiei publice.

Sub aspect procedural, potrivit alin. (3)-(5) ale art. 515, funcţionarul public depune o cerere motivată adresată persoanei care are competenţa de numire în funcţia publică, cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de data de la care se solicită suspendarea raporturilor de serviciu ale funcţionarului public prin acordul părţilor.

Persoana care are competenţa de numire în funcţia publică nu este obligată să o soluţioneze favorabil, textul prevăzând că *îşi exprimă sau nu acordul cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu la cererea funcţionarului public în termen de maximum 10 zile lucrătoare de la data depunerii cererii prevăzute la alin. (3).* Semnalăm însă că şi la acest tip de suspendare urmează

să primeze interesul personal al funcţionarului, care poate fi legat de viaţa de familie sau de propria desăvârşire profesională[1].

Procedura de reluare a activităţii este similară celei existentă la celelalte două tipuri de suspendare.

14.3. Încetarea raportului de serviciu se face prin act administrativ al autorităţii învestită cu puterea de numire, după cum urmează: **de drept,** prin **acordul părţilor,** consemnat în scris, prin **eliberare din funcţia publică,** prin **destituire din funcţia publică** şi prin **demisie,** posibilităţi consacrate prin art. 516 şi dezvoltate prin articolele 517-521 C. adm.

Încetarea de drept **are loc,** conform art. 517 C. adm., astfel: la data decesului funcţionarului public; a rămânerii definitive a hotărârii de declarare a morţii; când funcţionarul nu mai îndeplineşte anumite condiţii necesare pentru ocuparea unei funcţii publice; la împlinirea cumulativă condiţiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare, dacă persoana care are competenţa legală de numire nu decide aplicarea alin. (2); la data emiterii deciziei medicale asupra capacităţii de muncă în cazul invalidităţii de gradul I sau II, în situaţia în care funcţionarului public îi este afectată ireversibil capacitatea de muncă; f) ca urmare a constatării nulităţii absolute a actului administrativ de numire în funcţia publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă; g) când prin hotărâre judecătorească definitivă s-a dispus condamnarea pentru o faptă prevăzută la art. 465 alin. (1) lit. h) ori s-a dispus aplicarea unei pedepse privative de libertate, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei; h) ca urmare a interzicerii exercitării dreptului de a ocupa o funcţie publică sau de a ocupa funcţia, de a exercita profesia sau meseria ori de a desfăşura activitatea de care s-a folosit pentru săvârşirea faptei, ca pedepse complementare, sau ca urmare a interzicerii ocupării unei funcţii sau a exercitării unei profesii, ca măsură de siguranţă, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus interdicţia; ca urmare a constatării faptului că funcţia publică a fost ocupată cu nerespectarea dispoziţiilor legale de către o persoană care executa la data numirii în funcţia publică o pedeapsă complementară de interzicere a exerciţiului dreptului de a ocupa o funcţie care implică exerciţiul autorităţii de stat; ca urmare a constatării faptului că funcţia publică a fost ocupată cu nerespectarea dispoziţiilor legale de către o persoană care a fost lucrător al sau colaborator al Securităţii, pe baza hotărârii judecătoreşti definitive; la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcţia publică, cu excepţia aplicării prevederilor art. 376 alin. (2); alte cazuri prevăzute expres de lege.

Prin alin. (2) se prevede că, în mod excepţional, pe baza unei cereri formulate cu 2 luni înainte de data îndeplinirii cumulative a condiţiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, funcţionarul public poate fi menţinut în funcţia publică deţinută maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a raportului de serviciu. Pe perioada în care este dispusă menţinerea în activitate pot fi aplicate dispoziţiile art. 378.

Sub aspect procedural, alin. (3) al art. 517 prevede că, în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea cazului de încetare de drept se emite actul administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică.

[1] M.E. Mihăilescu, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 512.

Referitor la modalitatea de încetare de drept la împlinirea cumulativă condiţiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare, dacă persoana care are competenţa legală de numire nu decide aplicarea alin. (2), Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 112 din 23 februarie 2021[1], a statuat că art. 98 alin. (1) lit. d) din fosta Lege nr. 188/1999 şi art. 517 alin. (1) lit. d) din O.U.G. nr. 57/2019 sunt constituţionale în măsura în care sintagma „condiţii de vârstă standard" nu exclude posibilitatea femeii de a solicita continuarea exercitării raportului de serviciu, în condiţii identice cu bărbatul, respectiv până la împlinirea vârste de 65 de ani.

Eliberarea din funcţie **este reglementată de art. 519 C. adm. se dispune de persoana care are competenţa legală de numire în următoarele cazuri:** a) autoritatea sau instituţia publică şi-a încetat activitatea în condiţiile legii, iar atribuţiile şi personalul acesteia nu au fost preluate de o altă autoritate sau instituţie publică; b) autoritatea sau instituţia publică a fost mutată într-o altă localitate, iar funcţionarul public nu este de acord să o urmeze; c) autoritatea sau instituţia publică îşi reduce personalul ca urmare a reorganizării activităţii, prin reducerea postului ocupat de funcţionarul public; d) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcţia publică ocupată de către funcţionarul public a unui funcţionar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus reintegrarea; e) pentru incompetenţă profesională, în cazul obţinerii calificativului *nesatisfăcător* în urma derulării procesului de evaluare a performanţelor profesionale individuale, respectiv *necorespunzător*, în condiţiile prevăzute la art. 475 lit. b); f) funcţionarul public nu mai îndeplineşte una dintre condiţiile prevăzute la art. 465 alin. (1) lit. f) sau g) ori nu obţine avizul/autorizaţia prevăzut(ă) de lege, în condiţiile art. 465 alin. (2); g) starea sănătăţii fizice sau/şi psihice a funcţionarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să îşi îndeplinească atribuţiile corespunzătoare funcţiei publice deţinute; h) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcţionar public de a da curs mobilităţii în condiţiile art. 503 alin. (8).

Potrivit alin. (3) al art. 519, *situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-d), f) şi g) reprezintă motive neimputabile funcţionarilor publici.*

Prin alin. (4) al art. 519 se prevede caracterul obligatoriu al unui preaviz de 30 de zile calendaristice, a cărui perioada este anterioară datei eliberării din funcţia publică.

Potrivit alin. (6) al art. 519, dar şi constantelor dreptului muncii şi al funcţiei publice, în perioada de preaviz, persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică poate acorda celui în cauză reducerea programului de lucru, până la 4 ore zilnic, la cererea funcţionarului public căruia i s-a acordat preavizul prevăzut la alin. (4), fără afectarea drepturilor salariale cuvenite.

Conform alin. (8), *funcţionarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcţii publice vacante de nivel inferior. În cazul în care funcţia publică vacantă de nivel inferior este o funcţie publică de execuţie şi nu corespunde studiilor şi/sau vechimii în specialitatea funcţionarului public de conducere, aceasta poate fi transformată într-o funcţie publică corespunzătoare, dacă transformarea nu afectează structura organizatorică aprobată.*

O altă prevede cu caracter proteguitor o regăsim la alin. (9) conform căruia, *„în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a)-d) şi f), dacă nu există funcţii publice vacante corespunzătoare în cadrul autorităţii sau instituţiei publice, autoritatea ori instituţia publică are obligaţia de a solicita Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcţiilor*

[1] Publicată în M. Of. nr. 353 din 7 aprilie 2021.

publice vacante. În cazul în care există o funcție publică vacantă corespunzătoare, funcționarului public îi sunt aplicabile dispozițiile art. 506".

Această dispoziție se regăsea în art. 99 alin. (6) din fosta Lege nr. 188/1999, şi asupra ei s-a pronunțat Înalta Curte printr-o decizie obligatorie, care își păstrează valabilitatea, în contextul în care norma continuă să rămână în vigoare, prin preluarea ei în Codul administrativ. Prin **Decizia nr. 12 din 18 aprilie 2016**[1] *referitoare la examinarea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept privind* ***modul de interpretare a dispozițiilor art. 99 alin. (6) din Legea nr. 188/1999***, pronunțată în Dosarul nr. 603/1/2016 la care a fost conexat Dosarul nr. 604/1/2016, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile**, formulată de Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 5644/83/CA/2013-R, la care s-a conexat Dosarul nr. 5645/83/CA/2013-R, și în consecință a stabilit că *„dispozițiile art. 99 alin. (6) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în ambele situații reglementate de art. 99 alin. (1) lit. a) din aceeași lege".*

Un loc deosebit în contextul pe care îl cercetăm este problema **reorganizării autorității sau instituției publice,** utilizată de cei aflați la putere, guvernanți sau șefi peste administrațiile locale, ca un fel de sperietoare, prin care folosesc oportunitatea de a elibera din funcție pe unii funcționari publici /contractuali și a recruta alt personal, pe care-l agreează.

Legiuitorul s-a străduit să consacre reglementări care să diminueze riscul unor abuzuri, ceea ce evident nu a reușit. În prezent reorganizarea este reglementată de art. 518 C. adm.[2]. Din conținutul acestui articol, se pot desprinde cel puțin câteva concluzii în privința reorganizării.

Mai întâi, subliniem că **în cazul reorganizării, regula o reprezintă că funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în compartimentele rezultate în urma reorganizării.** În al doilea rând, ea intervine în anumite situații precis determinate de lege. În al treilea rând, ea intervine **după o procedură riguros reglementată,** în care regăsim termene, cum ar fi acela că *o reorganizare poate interveni în cel mult șase luni consecutive.*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 408 din 30 mai 2016.

[2] Textul este următorul: „(1) În caz de reorganizare a activității autorității sau instituției publice, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în compartimentele rezultate, în următoarele cazuri: a) se modifică atribuțiile aferente unei funcții publice mai puțin de 50%; b) sunt reduse atribuțiile unui compartiment; c) este schimbată denumirea funcției publice fără modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente funcției publice; d) intervin modificări în structura compartimentului. (2) Aplicarea prevederilor alin. (1) se face cu respectarea următoarelor criterii: a) categoria, clasa și, după caz, gradul profesional ale funcționarului public; b) îndeplinirea condițiilor specifice stabilite pentru funcția publică; c) să fi desfășurat activități similare. (3) În cazul în care există mai mulți funcționari publici, se organizează examen de către autoritatea sau instituția publică. Examenul se organizează anterior emiterii preavizului. (4) Funcționarii publici care sunt declarați admiși în urma examenului prevăzut la alin. (3) sunt numiți în noile funcții publice, iar funcționarii publici care sunt declarați respinși sunt eliberați din funcție potrivit art. 519 alin. (1) lit. c), cu respectarea dreptului de preaviz. (5) Reducerea unui post este justificată dacă atribuțiile aferente acestuia se modifică în proporție de peste 50% sau dacă sunt modificate condițiile specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii. (6) Reorganizarea activității autorității sau instituției publice are loc în situații temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora. (7) În cazul în care reorganizarea activității autorității sau instituției publice determină reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării."

Aplicarea acestui articol şi a procedurii pe care el o consacră a continuat să se facă deficitar. Am putea spune că nu există vreo guvernare care, proaspăt instaurată, să nu procedeze la o reorganizare, încălcându-se atât litera, cât şi spiritul art. 518. Curtea Constituţională a statuat prin Decizia nr. 464/2019[1] că *reducerea posturilor este o măsură care nu poate fi luată decât în urma unei analize aprofundate, care să confirme necesitate şi utilitatea acesteia.*

Destituirea dintr-o funcţie publică se dispune, potrivit art. 520 C. adm., ca sancţiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcţionarului public, în cazul săvârşirii unei abateri disciplinare care a avut consecinţe grave sau dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcţionarul nu acţionează pentru încetarea lui într-un termen de 10 zile calendaristice de la data când a intervenit.

Demisia, potrivit art. 521-522 C. adm., reprezintă un act juridic unilateral al funcţionarului public, prin care acesta comunică în scris încetarea raportului de serviciu. Demisia nu trebuie motivată şi produce efecte juridice în termen de 30 de zile calendaristice de la înregistrare.

Prin art. 523 se prevede posibilitatea de **a se renunţa la demisie, prin acordul celor două părţi,** în acelaşi termen de 30 de zile.

Funcţionarul public căruia i s-a modificat, i-a fost suspendat sau a încetat raportul de serviciu are obligaţia să predea lucrările şi bunurile care i-au fost încredinţate în vederea exercitării atribuţiilor de serviciu.

În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcţionarul public le consideră ilegale, el poate cere anularea actului administrativ prin care i-a încetat raportul de serviciu, în condiţiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Competenţa de soluţionare a litigiilor privind funcţionarii publici este stabilită în favoarea tribunalului, indiferent de statutul autorităţii de la care emană actul, potrivit art. 536 C. adm.

14.4. Actele administrative privind naşterea, modificarea, suspendarea, sancţionarea şi încetarea raportului de serviciu

Se impune să observăm, dintru început, că spre deosebire de reglementările anterioare, Codul administrativ conţine un capitol distinct consacrat actelor administrative emise în materie de funcţie publică[2]. Acest capitol este împărţit în patru secţiuni, una care consacră *dispoziţii comune*, cea de-a doua care reglementează *tipurile de acte administrative,* a treia secţiune referitoare la *nulitatea acestor acte şi competenţa de soluţionare a litigiilor care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public* şi ultima secţiune privind *contravenţii şi sancţiuni.*

În ceea ce priveşte elementele comune de regim juridic, din art. 528 desprindem următoarele: **toate operaţiunile de numire, modificare, sancţionare, suspendare, încetare se realizează prin acte administrative în forma scrisă; obligativitatea comunicării,** consacrată prin art. 534 C. adm.; **producerea de efecte juridice se face de la data precizată în act, cu condiţia de a fi comunicat, data comunicării sau termenele specifice prevăzute de lege; reglementarea procedurii de comunicare şi cea a dovezii comunicării.**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 902/8 noiembrie 2019.

[2] Irina Alexe, *Particularităţile actelor administrative ce vizează raporturile de serviciu ale funcţionarului public reglementate în O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ,* în R.D.P. nr. 4/2019, p. 106.

În continuare sunt reglementate toate cele cinci categorii de acte administrative, iar potrivit art. 535, nerespectarea dispozițiilor cuprinse în art. 528-533 atrage **nulitatea de drept a actelor,** care se constată de instanța de contencios administrativ competentă conform legii.

§ 15. Personalul contractual din sectorul bugetar

15.1. Considerații generale

Astfel cum ne-am exprimat în mai multe rânduri, anterior Codului administrativ nu au existat, în principiu, dispoziții speciale cu privire la situația juridică a personalului contractual din autoritățile sau instituțiile publice, normele care i se aplicau acestuia fiind cele prevăzute de legislația muncii. O singură excepție a existat, Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice, care, în cea mai mare parte, prelua dispozițiile Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, iar în prezent ambele sunt abrogate.

În legislație și doctrină regăsim o variație terminologică, concepte precum „*personal bugetar*", „*personal bugetar din sectorul public*", care vizează însă atât funcționarii publici, cât și personalul contractual din sectorul public.

În doctrină s-a semnalat faptul că „*Referitor la reglementările specifice statutului funcționarilor publici și statutului juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică, Codul își propunea*[1] *dezvoltarea unei abordări unitare asupra resurselor umane din administrația publică, ca sistem*[2]*, prin identificarea unor mecanisme instituționale și procedurale de management corelate vizând personalul contractual și funcționarii publici și a unor reguli generale aplicabile acestor două categorii de personal*"[3].

Această *abordare unitară* nu trebuie absolutizată. Este vorba despre categorii distincte de personal din administrația publică, respectiv *funcționarii publici,* care au un rol esențial și *personalul contractual.* În Codul administrativ există, pe de o parte, reglementări distincte pentru fiecare dintre ele și, pe de altă parte, *norme care au o dublă vacație, formează un fel de drept comun, pentru ambele categorii.* Autorii citați denumesc acest sistem ca fiind o realitate *dual*ă[4].

15.2. Concepte

Noțiunea de **personal contractual** evocă atât persoanele care își desfășoară activitatea în baza unui **contract individual de muncă**, cât și cele care și-o desfășoară în baza unui contract de management. Ea reprezintă *specia* sau *diferența specifică*, în raport cu noțiunea de *personalul din administrația publică*, care este *genul* sau *genul proxim* și care este definită la art. 5 lit. gg) ca incluzând *demnitarii, funcționarii publici, personalul contractual și alte categorii de personal stabilite în condițiile legii de la nivelul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale.*

---

[1] În opinia noastră, corectă ar fi folosirea timpului prezent, „propune", nu a imperfectului „*propunea*".

[2] Regretăm cacofonia, dar nu ne aparține și nu am putut-o elimina din citat.

[3] C. Iftene, *Teze și antiteze ale Codului administrativ*, în RDP nr. 4/2019, p. 58.

[4] I.T. Ștefănescu, A.G. Uluitu, *Regimul juridic stabilit de Noul Cod administrativ pentru personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice,* în Dreptul nr. 1/2020, p. 69.

Deşi se prevede că dispoziţiile titlului se completează cu legislaţia muncii, prin alin. (3) al art. 538 se permite ca acesteia să i se adauge şi alte *legi speciale*, care să reglementeze drepturi, îndatoriri şi incompatibilităţi specifice, precum şi, interesant, *„aspecte privind managementul carierei"*.

Spre deosebire de Codul muncii, Codul administrativ nu cuprinde o definiţie a contractului individual de muncă specific personalului din administraţia publică: În doctrină s-a propus ca acesta să fie definit a reprezenta *un contract în temeiul căruia o persoană fizică, parte a personalului contractual, care nu exercită prerogative de putere publică, prestează o muncă pentru şi sub autoritatea unei autorităţi sau instituţii publice, în schimbul unui salariu*[1].

Atragem atenţia asupra faptului că prin Cod se consacră sintagma **„managementul carierei"**, ceea ce înseamnă că şi **personalul contractual din autorităţile şi instituţiile publice are o carieră**, aspect care este de natură să apropie şi mai mult situaţia juridică a celor două categorii de personal din sectorul public, funcţionarii publici şi personalul contractual.

15.3. Structură

1. Titlul este compus din **cinci capitole**, primul dintre ele cuprinzând *prevederi generale aplicabile personalului contractual din autorităţile şi instituţiile publice.*

El cuprinde dispoziţii privind categoriile de personal, respectiv *cel de conducere, cel de execuţie* şi *cel din cadrul cabinetelor demnitarilor şi aleşilor locali şi din cadrul cancelariei prefectului*, această din urmă categorie fiind reglementată anterior prin O.G. nr. 32/1998 privind organizarea cabinetului demnitarului din administraţia publică centrală[2], pe care Codul o abrogă.

Rolul personalului contractual este acela de a realiza activităţile autorităţilor şi instituţiilor publice care nu implică prerogative de putere publică, iar cel al personalului de la cabinetele demnitarului sau aleşilor locali şi din cadrul cancelariei prefectului este de a contribui la realizarea atribuţiilor acestora stabilite prin Constituţie şi legi. Multe dintre **condiţiile** necesare pentru încheierea unui contract individual de muncă sunt similare celor pe care trebuie să le îndeplinească persoanele care urmează să ocupe o funcţie publică – de exemplu, **cetăţenia română**, deşi se admite că astfel de funcţii pot fi ocupate şi de **cetăţeni străini**, în condiţiile specifice stabilite de legislaţia muncii. Atragem atenţia că trebuie să diferenţiem între **cetăţenii străini**, care pot proveni din orice stat şi pot ocupa o funcţie contractuală în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice, şi **cetăţenii Uniunii Europene**, care pot ocupa o funcţie sau o demnitate publică, în spiritul actului de aderare şi al legislaţiei care emană de la Uniunea Europeană.

Contractul de management este cel de-al doilea tip în baza căruia îşi desfăşoară activitatea personalul contractual din sectorul public. Intră în această categorie personalul de conducere al serviciilor publice deconcentrate, care, până la apariţia Codului, erau funcţionari publici de conducere.

Codul prevede ce clauze trebuie să se regăsească în contractul de management, respectiv *obiectul contractului şi obligaţiile ce le revin părţilor, modalităţile şi termenele de realizare*

---

[1] I.T. Ştefănescu, A.G. Uluitu, *Regimul juridic stabilit de Noul Cod administrativ pentru personalul contractual din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, art. cit.*, p. 69.

[2] Publicată în M. Of. nr. 42 din 30 ianuarie 1998.

şi cele de *verificare* a modului de executare a acestor contracte, indicarea expresă a normelor generale de drept direct aplicabile raporturilor juridice, precum şi a modalităţii de soluţionare a eventualelor litigii apărute în legătură cu derularea şi executarea contractului.

2. Capitolul II reglementează **personalul contractual de la cabinetul demnitarului** şi al **aleşilor locali** şi de la **cancelaria prefectului**.

Sunt prevăzute categoriile de demnitari/aleşi locali care beneficiază de această categorie de personal – de cabinet. În structura cabinetului/cancelariei se regăsesc funcţiile prevăzute în legea salarizării unitare a personalului plătit din fonduri publice, iar numărul de posturi este prevăzut în art. 546 din Cod şi variază în funcţie de categoria de demnitar/ales local, cancelaria prefectului având un număr de 6 posturi, similar celui de la cabinetul preşedinţilor de consilii judeţene, al primarilor municipiilor reşedinţă de judeţ şi al celor ai sectoarelor municipiului Bucureşti.

Cel mai mare număr, 18, îl regăsim la primul-ministru, iar cel mai mic, 1, la cabinetele viceprimarilor de comună, oraş, municipiu. Astfel cum ne-am mai exprimat într-un studiu anterior, art. 544 are o redactare deficitară, în sensul că „*«legiuitorul» a **uitat (sic!)** includerea prefectului printre persoanele care au dreptul de a avea un cabinet sau cancelarie în subordine. Acelaşi **«legiuitor»** nu a găsit de cuviinţă să reglementeze, principial, un tratament dacă nu egal, cel puţin apropiat, în ceea ce priveşte aceste drepturi şi în privinţa subprefectului, în comparaţie cu drepturile similare prevăzute în cazul subsecretarilor de stat ori al viceprimarilor, de pildă*"[1].

Un element comun îl reprezintă faptul că **acest personal este numit pe durata mandatului demnitarului, alesului local**.

De esenţa situaţiei juridice a acestei categorii de personal este şi trebuie să rămână **încrederea** pe care demnitarul/alesul local sau prefectul o are în cei care ocupă o astfel de funcţie, ceea ce înseamnă că pierderea/retragerea acestei încrederi ar trebui să constituie şi o modalitate de încetare a contractului de muncă.

3. Capitolul 3 reglementează **drepturi şi obligaţii ale personalului contractual din administraţia publică**, precum şi **răspunderea acestuia**. Potrivit art. 549, este vorba despre drepturile prevăzute în contractele de muncă şi legislaţia muncii. Prin art. 551 alin. (3) se prevede aplicarea corespunzătoare a unor dispoziţii cuprinse în titlul II referitor la funcţionarii publici, respectiv:

- **dreptul** prevăzut de art. 376 alin. (2), al funcţionarului public şi, respectiv, al salariatului numit sau încadrat pe o perioadă determinată, de a fi numit sau încadrat, în condiţiile legii, pe o perioadă nedeterminată, dacă se vacantează postul;
- **îndatoririle** care au în vedere: obligaţia de respectare a Constituţiei şi legilor (art. 430); restricţiile în exercitarea libertăţii de exprimare (art. 432); asigurarea unui serviciu public de calitate (art. 433); obligaţia de loialitate (art. 434); îndeplinirea ordinului superiorului ierarhic (art. 437); limitele delegării de atribuţii (art. 438); păstrarea secretului de stat, a secretului de serviciu şi a confidenţialităţii (art. 439); interdicţia privind acceptarea darurilor şi a altor avantaje (art. 440); utilizarea responsabilă a resurselor publice (art. 441); folosirea imaginii proprii (art. 443); limitarea participării la achiziţii, concesionări şi închirieri (art. 444); respectarea regimului juridic al conflictului de interese şi al incompatibilităţilor (art. 445); activitatea publică (art. 446); conduita în relaţiile cu cetăţenii (art. 447); conduita

[1] V. Vedinaş, C. Bitea, *Mutaţii aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administraţia publică*, *art. cit.*, p. 27, nota de subsol 36.

în cadrul relaţiilor internaţionale (art. 448); obiectivitatea şi responsabilitatea în luarea deciziilor (art. 449); formarea şi perfecţionarea profesională (art. 458);

- regulile privind **transferul**, prevăzute de art. 506 alin. (1)-(9).

Constatăm apropierea situaţiei juridice a celor două categorii de personal. Printre obligaţii se regăseşte şi aceea de a depune **declaraţii de avere** şi de **interese**.

Una dintre cele mai importante este îndatorirea de a-şi perfecţiona în permanenţă pregătirea profesională, care este comună funcţionarilor publici. Tot comun este şi faptul că autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să elaboreze, anual, **planul de perfecţionare profesională a personalului contractual,** precum şi **obligaţia să prevadă în buget sumele necesare pentru plata programelor de pregătire, formare şi perfecţionare profesională**.

O observaţie critică priveşte faptul că legiuitorul a exclus aplicarea şi a altor norme stabilite pentru funcţionari în ceea ce priveşte personalul contractual. Mai exact, este vorba despre subordonarea ierarhică (art. 442) şi respectarea regimului cu privire la sănătate şi securitate în muncă (art. 450)[1]. De lege ferenda, această omisiune ar trebui **să fie acoperită,** prin **completarea tabloului de dispoziţii specifice funcţionarului public care se aplică şi în cazul personalului contractual.**

Tipurile de răspundere sunt şi ele similare celor ale funcţionarilor publici. Este vorba despre răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, având aplicabilitate inclusiv principiul solidarităţii dintre autoritatea sau instituţia publică şi titularul unei funcţii contractuale şi, respectiv, al unei funcţii publice. Se aplică regula conform căreia răspunderea juridică nu se poate angaja, la ambele categorii de personal, atunci când acestea au respectat legea şi procedurile administrative aplicabile autorităţii sau instituţiei publice

4. În capitolul IV sunt reglementate regulile privind **încadrarea** şi **promovarea personalului contractual**.

Ca regulă, **promovarea personalului contractual** din sectorul public este condiţionată de existenţa unui post vacant, spre deosebire de cea a funcţionarilor publici, unde nu există o asemenea condiţionare. Se admite însă ca, dacă nu există un astfel de post, promovarea să se facă şi **prin transformarea postului** ocupat într-unul de nivel superior.

Criteriile de promovare se aprobă prin **hotărâre a Guvernului**, dacă nu există norme aprobate prin statute sau alte acte normative specifice.

Promovarea se realizează **o dată la 3 ani** şi impune condiţia ca salariatul să fi obţinut calificativul *„foarte bine"* cel puţin de două ori în ultimii trei ani şi se hotărăşte de o structură colegială competentă, respectiv o **comisie**.

Evaluarea performanţelor profesionale ale salariaţilor din sectorul public se face anual, pe baza unor **criterii de evaluare** a performanţelor profesionale stabilite de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, şi se concretizează în acordarea unuia dintre cele **patru calificative – foarte bine**, **bine**, **satisfăcător** sau **nesatisfăcător**.

Reamintim că **în cazul funcţionarilor publici, promovarea se face prin concurs sau examen**.

Ocuparea unui post vacant sau temporar vacant se face prin concurs sau examen, organizat în condiţiile unui regulament-cadru, aprobat prin hotărâre a Guvernului.

Se prevede posibilitatea ca o funcţie publică de conducere să poată fi exercitată temporar în condiţiile stabilite de art. 30 din Legea nr. 153/2017, respectiv, prin *„numirea temporară*

[1] I.T. Ştefănescu, A.G. Uluitu, *Regimul juridic stabilit de Noul Cod administrativ pentru personalul contractual din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, art. cit.*, p. 63.

a unei persoane angajate/numite care îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției de conducere și care nu a fost sancționată disciplinar, până la ocuparea prin concurs a postului, dacă în statute sau în legi speciale nu se prevede altfel".

Interes deosebit prezintă dispoziția de la art. 556, referitoare la **soluționarea contestațiilor în legătură cu stabilirea unor drepturi ale personalului contractual**, care intră în competența **ordonatorilor de credite** și se realizează în **10 zile** lucrătoare de la data primirii, termenul de **formulare** a contestațiilor fiind de **15 zile lucrătoare de la data luării la cunoștință a actului administrativ**. Astfel cum am mai remarcat și în studiul citat anterior[1], o jurisprudență și doctrină interesante vor crea aceste prevederi, la care se adaugă regula conform căreia împotriva măsurilor dispuse de personalul contractual persoana nemulțumită se poate adresa **instanței de contencios administrativ** sau, după caz, **instanței judecătorești, potrivit legii**.

Termenul de formulare a acțiunii este de 30 de zile calendaristice de la data comunicării modului de soluționare a contestației.

Apreciem că voința legiuitorului a fost aceea de a apropia regimul juridic al funcției contractuale de funcția publică, inclusiv în ceea ce privește soluționarea litigiilor.

5. Ultimul capitol al acestui titlu reglementează **managementul personalului contractual** și **gestionarea raporturilor juridice**, însă el reglementează, în cea mai mare parte, aspecte referitoare la **respectarea regulilor de conduită**. Doar primul articol se referă la **gestiunea curentă** a personalului contractual și a funcțiilor exercitate de acesta, care se realizează de către **fiecare autoritate** și **instituție publică**, prin **compartimentele de resurse umane**. Alin. (2) al art. 557 prevede obligația autorităților și instituțiilor publice **de a transmite, în formatele/forma** stabilite, informații privind personalul contractual către **instituțiile publice cu atribuții în centralizarea sau gestionarea informațiilor cu privire la personalul din sectorul bugetar** sau **în elaborarea de politici publice cu privire la acesta**. Poate fi vorba despre **Ministerul Muncii** sau despre **cel competent în domeniul administrației publice**, actualul MDRAP.

La fel ca și *„în cazul funcționarilor publici, și în cel al personalului contractual se acordă o atenție deosebită respectării normelor de conduită și asigurării transparenței în acest domeniu..."*[2].

Autoritățile și instituțiile publice întocmesc și transmit anual către ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice un **raport** cu privire la respectarea acestor norme, care se publică pe pagina lor de internet, iar publicarea se face cunoscută printr-un comunicat de presă.

Ultimul articol al acestui capitol cuprinde o normă de trimitere, în completare, la **legislația muncii**, precum și la **reglementările de drept comun, civile, administrative** sau **penale**, după caz.

---

[1] V. Vedinaș, C. Bitea, *Mutații aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administrația publică*, *art. cit.*, pp. 28-29.

[2] V. Vedinaș, C. Bitea, *Mutații aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administrația publică*, *art. cit.*, pp. 29.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale exprese sau implicite referitoare la funcţionarul public.

2. Analizaţi comparativ funcţionarul public şi personalul contractual din sectorul public.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Pot avea acces la o funcţie publică persoanele care au exclusiv cetăţenia română şi domiciliul în ţară;

b) pot avea acces la o funcţie publică persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în România.

2. a) Funcţionarul public este învestit cu exercitarea de prerogative de putere publică;

b) funcţionarul public este învestit cu exercitarea de activităţi comune oricărui salariat.

3. a) Dreptul la carieră este un drept specific funcţionarilor publici, care îl deosebeşte pe acesta de alte categorii profesionale;

b) dreptul la muncă şi dreptul la salariu sunt drepturi specifice funcţionarilor publici.

4. a) Perfecţionarea pregătirii profesionale reprezintă, în egală măsură, un drept şi o obligaţie a funcţionarilor publici;

b) perfecţionarea pregătirii profesionale reprezintă o obligaţie a funcţionarilor publici.

5. a) Îndatoririle funcţionarilor publici privesc exclusiv activitatea desfăşurată în exercitarea funcţiei publice;

b) îndatoririle funcţionarilor publici privesc atât exercitarea efectivă a funcţiei, cât şi viaţa privată a funcţionarului public.

6. a) Demisia reprezintă un act unilateral al funcţionarului public prin care acesta anunţă încetarea raportului de serviciu, care trebuie motivată şi produce efecte după 30 de zile;

b) demisia reprezintă un act unilateral al funcţionarului public prin care acesta anunţă încetarea raportului de serviciu, care trebuie aprobată de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice.

7. a) Transferul şi detaşarea se pot dispune numai pe o funcţie publică de execuţie;

b) transferul şi detaşarea se pot dispune atât pe o funcţie publică de execuţie, cât şi pe o funcţie publică de conducere.

8. a) Cazierul administrativ are ca scop să evidenţieze sancţiuni disciplinare aplicate funcţionarului public, care nu au fost radiate, potrivit legii;

b) cazierul administrativ are ca scop să evidenţieze sancţiunile disciplinare aplicate funcţionarului public, care nu au fost anulate de instanţele de judecată.

9. a) Corpul de rezervă al funcţionarilor publici este format din funcţionarii publici care au fost eliberaţi din funcţie din motive neimputabile lor;

b) corpul de rezervă al funcţionarilor publici este format din funcţionarii publici care au fost eliberaţi din funcţie, indiferent de motivul eliberării.

10. a) Delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public;

b) delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să fie delegat.

11. a) Detaşarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public;

b) detaşarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să fie detaşat.

12. a) Delegarea se dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an sau pentru o perioadă mai mare, care nu poate depăşi 90 de zile într-un an, însă este necesar acordul funcţionarului public;

b) delegarea se dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an, fără a fi posibilă depăşirea acestei perioade.

13. a) Detaşarea se dispune pe o perioadă de cel mult 6 luni într-un an sau pentru o perioadă mai mare de 6 luni într-un an, însă cu acordul scris al funcţionarului public;

b) detaşarea se dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an, care nu poate fi prelungită.

14. a) Abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăţie de către funcţionarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege;

b) abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăţie de către funcţionarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin.

15. a) Pe perioada exercitării dreptului la grevă, funcţionarii publici care se află în grevă beneficiază de salariu şi alte drepturi salariale;

b) pe perioada exercitării dreptului la grevă, funcţionarii publici care se află în grevă beneficiază doar de salariu, nu şi de alte drepturi salariale.

16. a) Demisia reprezintă un mod de încetare a raportului de serviciu din iniţiativa funcţionarului public şi trebuie motivată;

b) demisia reprezintă un mod de încetare a raportului de serviciu din iniţiativa funcţionarului public şi nu trebuie motivată.

17. a) Suspendarea raportului de serviciu al funcţionarului public reprezintă o modalitate de încetare a raportului de serviciu;

b) suspendarea raportului de serviciu al funcţionarului public reprezintă o modalitate de întrerupere a raportului de serviciu.

18. a) Acordul colectiv la funcţionarii publici reprezintă corespondentul contractului colectiv de muncă la salariaţi;

b) acordul colectiv la funcţionarii publici reprezintă corespondentul contractului individual de muncă la salariaţi.

19. a) Răspunderea disciplinară a funcţionarului public are ca specific existenţa unui organ colegial, numit comisia de disciplină, care cercetează fapta şi propune sancţiunea;

b) răspunderea disciplinară a funcţionarului public are ca specific existenţa unui organ colegial, numit comisia paritară, care cercetează fapta şi propune sancţiunea.

CAPITOLUL XVII

ACTIVITATEA AUTORITĂŢILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

I. Noţiuni generale

§ 1. În perioada interbelică, autorii au denumit partea dedicată acestei materii ca *„mijloacele juridice prin care puterea executivă lucrează asupra administraţiei:* ***Actele puterii executive***" (subl. ns.)[1]. Referirea la puterea executivă avea în vedere viziunea de la acel moment asupra conceptelor. În prezent regăsim o altă concepţie în ceea ce priveşte termenii de **putere executivă** şi **administraţie**, *„în sensul că puterea executivă cuprinde în mod tradiţional două categorii de instituţii: şeful statului şi Guvernul, indiferent că aceştia coexistă sau nu, atunci când coexistă îndeplinind funcţii partajate şi, responsabilităţi diferite"*[2].

§ 2. Sfera formelor

Administraţia publică am convenit că reprezintă o specie a vieţii publice. Activitatea ei se poate exprima prin două forme: prin *acte şi prin fapte.*

Actele juridice ale administraţiei publice reprezintă manifestările de voinţă ale acesteia, săvârşite în scopul de a aduce o schimbare în ordinea juridică existentă până în momentul acelei manifestări.

Între **actele juridice** identificăm **actele administrative,** care **sunt actele prin care administraţia se manifestă ca purtătoare a autorităţii publice, fără a fi singura formă în care se manifestă ca atare.** Există numeroase operaţiuni administrative, de tehnică administrativă, în care se relevă ca purtătoare a puterii publice.

Actele de putere publică, la fel ca şi cele realizate în regim de drept comun, se clasifică la rândul lor, în funcţie de modul de exprimare a voinţei autorităţii administraţiei publice emitente, astfel încât vom identifica două mari categorii de acte:

1) **acte unilaterale**, care includ atât **actele administrative,** cât şi unele **acte de drept comun** (în sensul larg al termenului), primele realizând puterea publică, celelalte nu;

2) **acte bi sau multilaterale**, care includ: contractele administrative; contractele de drept comun pe care le realizează administraţia şi care nasc pentru ea drepturi şi obligaţii la fel ca pentru orice subiect de drept, care sunt supuse, ca regulă, dreptului comun. Spunem „ca regulă" deoarece şi în cazul contractelor administrative regăsim unele reguli de drept comun, ele având, cum este unanim admis şi vom reveni asupra acestei probleme, o parte *reglementară* şi una *convenţională,* dar şi în cazul contractelor civile ale administraţiei regăsim reguli de drept comun. De aceea, în mod riguros afirmă colega noastră că, după

---

[1] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 288.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 37.

criteriul regimului aplicabil, identificăm *acte ce se realizează în principal în regim de putere publică* şi *acte ce se realizează în principal în regim de drept comun*[1].

§ 3. Faptele şi operaţiunile administrative

Sub aspectul ponderii, ele reprezintă o parte considerabilă din activitatea administraţiei. Administraţia înseamnă mai mult fapte şi operaţiuni şi mai puţin acte juridice. Aceste forme de activitate ale administraţiei publice sunt clasificate în literatura de specialitate în funcţie de mai multe criterii:

1) după **regimul juridic** în care se realizează, întâlnim:

a) *operaţiuni de putere* (operaţiunile tehnico-administrative şi cele prin care se realizează servicii publice). Acestea, la rândul lor, sunt realizate într-un regim de putere publică sau sunt rezultatul unei activităţi desfăşurate într-un asemenea regim[2];

b) *operaţiuni care nu se realizează într-un regim juridic de putere* (în general cele productive);

2) după **consecinţele** pe care le produc, putem distinge:

a) *fapte, operaţiuni producătoare de efecte juridice.* În doctrină s-a subliniat că elementul de diferenţiere între actele administrative şi operaţiunile administrative este faptul că primele produc efecte juridice asupra celor cărora li se adresează, pe când operaţiunile administrative nu produc efecte juridice în virtutea voinţei celui care se săvârşeşte, ci aşa cum prevede legea (*ope legis*)[3]. Aceeaşi opinie este susţinută şi de jurisprudenţă, care susţine că *noţiunea de operaţiune administrativă este opusă celei de act juridic, care este emis cu intenţia de a produce efecte juridice.* Însă acest lucru, consideră Instanţa Supremă, nu-i scade din importanţă, deoarece prin intermediul operaţiunilor administrative se ajunge la producerea de efecte juridice[4].

b) *producătoare de efecte de altă natură*, care au şi o relevanţă juridică[5].

Suntem de părere că, în ciuda faptului că *„aceste operaţiuni nu constituie elemente ale voinţei juridice, ale dreptului, ele prezintă totuşi un interes juridic";*

3) după **finalitatea** lor, putem distinge:

a) *fapte şi operaţiuni care realizează în mod direct misiunile administraţiei publice*, cum sunt cele de prestare a serviciilor publice, sau cele legate de emiterea sau punerea în executare a unor acte administrative;

b) *fapte şi operaţiuni prin care se mijloceşte realizarea obiectivelor administraţiei publice*, care au semnificaţia unor *„operaţiuni de birou"* sau de *„administraţie internă"*, operaţiunile tehnico-administrative şi actele cu caracter politic[6].

---

[1] D.A. Tofan, Drept administrativ, vol. II, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020, p. 5.

[2] B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2021, p. 40

[3] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2022, p. 73.

[4] Decizia nr. 439/2014, ICCJ (SCAF), disponibilă pe http://www.scj.ro/736 căutare-jurisprudenta.

[5] Considerăm că nu se poate afirma în mod categoric că există fapte materiale, operaţiuni ale administraţiei care să fie lipsite de orice încărcătură, semnificaţie juridică. V., în acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 12-19.

[6] Al. Negoiţă, *op. cit.,* 2001, p. 132.

§ 4. Trăsăturile faptelor materiale şi ale operaţiunilor administrative

Opiniile în acest domeniu sunt diferite, autorii identificând diferite trăsături ale acestora[1]. Apreciem că pot fi identificate următoarele trăsături:

1) sunt forme concrete, materiale, prin care se acţionează asupra realităţii existente.

2) **Scopul** pentru care se realizează poate consta:

a) în **mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative** (în sensul că le determină sau condiţionează emiterea, validitatea, ceea ce face ca ele să fie denumite tradiţional ca „acte premergătoare" sau „pregătitoare") sau în punerea lor în executare. Înalta Curte, în decizia precitată, s-a pronunţat chiar în sensul că actul administrativ este *o concluzie (mai corect, o consecinţă sau rezultat) a/al unei serii de acte preparatorii,* dar nu numai *preparatorii, ci şi concomitente sau ulterioare*;

b) în realizarea celuilalt obiectiv al administraţiei, **executarea legii**.

c) nu în ultimul rând, se impune a se preciza că ele nu pot forma obiectul unei acţiuni distincte în contenciosul administrativ, însă legalitatea lor este supusă controlului de legalitate în baza art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care recunoaşte competenţa instanţelor de a se pronunţa şi asupra legalităţii operaţiunilor care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii.

II. Actul administrativ. Definiţie, trăsături

§ 5. Noţiune

Materia actelor juridice ale administraţiei era analizată în perioada postbelică sub denumirea generică *„actele puterii executive",* autorii de drept public distingând între *actele administrative de autoritate* şi *actele administrative de gestiune.* **Actul administrativ de autoritate** era definit ca fiind *o manifestare de voinţă făcută de un organ administrativ competinte, prin care se creează o situaţiune juridică generală sau individuală, guvernată de norme de drept public, în care găsim ideea de dominaţiune şi comandament.*

În ceea ce priveşte, **actul de gestiune,** acesta reprezenta *tot o manifestare de voinţă făcută de un organ competinte, însă el tinde să creeze unui organism administrativ o situaţiune juridică de caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat*[2].

Literatura postbelică nu a fost unitară în ceea ce priveşte *noţiunile folosite pentru desemnarea actelor care emană de la administraţie.* Regăsim fie denumirea de *„acte de drept administrativ"*, fie pe cea de *act administrativ.* Sintagma **act de drept administrativ** a fost fundamentată de Şcoala de la Cluj, prin reprezentantul său ilustru, profesorul Tudor Drăganu într-o lucrare de referinţă care poartă chiar această denumire[3], din dorinţa de a releva regimul juridic care guvernează actele organelor administraţiei de stat, care este unul de drept administrativ. Noţiunea **act administrativ** îşi are recunoaşterea printre reprezentanţii Şcolii de la Bucureşti, care au apreciat că ea este cea mai potrivită pentru a evoca actele juridice ale organelor administraţiei de stat[4].

---

[1] Pentru exemplificare, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, 2005, p. 18; C-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.*, p. 182 şi urm.

[2] P. Negulescu, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a 4-a, Ed. „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 304.

[3] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 58.

[4] R. Ionescu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 216.

În prezent, apreciem că această varietate terminologică nu se mai justifică, în condiţiile în care legea fundamentală consacră sintagma de **act administrativ**, în art. 52 şi 126 alin. (6).

O definiţie care impune prin rigoare şi conciziune regăsim în tratatul prof. univ. Antonie Iorgovan, care prin act administrativ înţelege *„acea formă juridică principală a activităţii organelor administraţiei publice, care constă într-o manifestare unilaterală şi expresă de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti"*[1].

§ 6. Definiţie

Odată cu adoptarea actualei reglementări a contenciosului administrativ, definiţia actului administrativ încetează a fi pur doctrinară sau jurisprudenţială, ea capătă şi un suport legislativ.

Potrivit art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ reprezintă *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării sau executării în concret legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice.*

Prin art. 2 alin. (1) lit. c[1)] din aceeaşi lege, sunt asimilate actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice, respectiv alte contracte administrative reglementate prin legi speciale.

Cu alte cuvinte, din perspectiva regulilor aplicabile contenciosului administrativ, noţiunea de „act administrativ" este interpretată *lato sensu*, înglobând şi „contractele administrative". În ceea ce priveşte contractul administrativ, în mod paradoxal noţiunea e recunoscută de majoritatea doctrinarilor, dar în legislaţie e utilizată de câteva acte normative[2].

Sunt asimilate actului administrativ şi **nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri** şi **refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere,** prima fiind prevăzută expres de art. art. 52 din Constituţie şi de art. 1 din Legea nr. 554/2004, care sunt definite prin art. 2 lit. h) şi i) din aceeaşi lege. De aici concluzia că putem identifica un **sens larg** şi un **sens restrâns al noţiunii de act administrativ.**

Relevanţă prezintă şi modul în care este definită noţiunea de **autoritate publică,** cu care operează art. 52 din Constituţie în art. 2 lit. b) din Legea nr. 554/2004, care face referire la un sens restrâns, de *organ de stat sau al unităţii administrativ teritoriale care acţionează în regim de putere publică pentru realizarea unui interes legitim public* şi un sens larg, prin care asimilează acesteia *persoanele juridice de drept privat care au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public.*

Valorificând aceste elemente, apreciem că actul administrativ poate fi definit ca reprezentând **forma juridică principală de activitate a administraţiei publice, care constă într-o manifestare de voinţă expresă, unilaterală, supusă unui regim de putere publică şi controlului de legalitate al instanţelor judecătoreşti, care emană de la autorităţi administrative sau de la persoane private autorizate de acestea, prin care se nasc, modifică sau sting drepturi şi obligaţii corelative.**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 24.

[2] I.C. Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în RDP nr. 4/2014, p. 109.

§ 7. Trăsăturile actului administrativ

Din definiţia la care ne-am oprit, se pot desprinde cu uşurinţă următoarele **trăsături** ale actului administrativ:

a) actul administrativ este *forma juridică principală de activitate* a administraţiei publice;

b) reprezintă *o manifestare de voinţă expresă, unilaterală şi supusă unui regim de putere publică*;

c) regimul de putere publică nu exclude *exercitarea de către instanţele judecătoreşti a unui control de legalitate*;

d) actul administrativ poate *emana de la autorităţi publice sau de la persoane private autorizate de administraţie să presteze servicii publice*;

e) prin actul administrativ *se produc efecte juridice*, care, ca la orice act juridic, pot consta în a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii.

Vom lua aceste trăsături şi le vom dezvolta în cele ce urmează.

1) **Actul administrativ este forma juridică principală de activitate a administraţiei publice.**

Prin această caracteristică, se scoate în evidenţă faptul că **actul administrativ nu este singura formă juridică prin care lucrează administraţia, dar este forma juridică cea mai importantă.**

Sintagma **formă juridică principală** se raportează la un criteriu calitativ, nu cantitativ. Ca principiu, la autorităţile aflate la baza sistemului organizării administraţiei publice sunt mai frecvente faptele materiale, pentru ca autorităţilor plasate către vârful ierarhiei administrative să le fie specifică emiterea de acte administrative.

2) **Actul administrativ reprezintă o manifestare de voinţă expresă, unilaterală şi supusă unui regim de putere publică.**

În conţinutul acestei trăsături pot fi identificate trei elemente:

a) **actul administrativ reprezintă o manifestare de voinţă expresă.**

În general, literatura juridică reţine caracterul unilateral al manifestării de voinţă, în care este sau nu înglobat şi caracterul expres, fără a identifica în mod distinct caracterul expres. Aceasta înseamnă că *„un act administrativ nu poate cuprinde o rugăminte, o constatare, o părere sau expresia unui sentiment, ci numai o voinţă"*[1].

Voinţa juridică se exprimă în mod expres şi neîndoielnic în scopul de a aduce o modificare în realitatea juridică existentă, ea urmăreşte să dea naştere, să modifice sau să stingă drepturi şi obligaţii. Ea trebuie să aibă acel *animus negoti contrahendi*, iar nu să *fie jocandi causa*[2]. Adăugăm şi faptul atât *claritatea,* cât şi *precizia şi previzibilitatea actului juridic* sunt elemente definitorii care influenţează modul de realizare a dreptului[3].

b) **caracterul unilateral al voinţei juridice.**

Prin această trăsătură, actul administrativ se deosebeşte de actele bi sau multilaterale ale administraţiei, ca şi de faptele materiale ale acesteia, producătoare sau neproducătoare

---

[1] R. Ionescu, *op. cit.,* p. 222.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, pp. 24-27.

[3] A.L. Nicu, *Consideraţii privind claritatea, precizia, previzibilitatea actului normativ şi patologia raporturilor juridice de drept administrativ,* în RDP nr. 3/2018, p. 35.

de efecte juridice[1]. Aceasta înseamnă că *actul administrativ este emis fără consimţământul cărora li se adresează.*[2] Actul administrativ concretizează o singură voinţă juridică atunci când intervine în realitatea juridică existentă, dând naştere, modificând sau stingând drepturi şi obligaţii. Deşi acest caracter al actului administrativ este *„categoric, simplu şi clar"*, cum se exprimă un autor[3], în literatura juridică sunt discuţii în legătură cu existenţa unor categorii de acte administrative la care manifestarea unilaterală de voinţă juridică nu este pregnant conturată[4].

O primă categorie o reprezintă actele administrative adoptate **cu participarea mai multor persoane**. Distingem situaţia foarte întâlnită în care participanţii sunt persoane fizice, având în vedere că autorităţile administrative sunt, multe dintre ele, colegiale.

O a doua situaţie este aceea când, la emiterea unui act administrativ, **participă mai multe persoane juridice**, în general două sau mai multe autorităţi administrative[5] sau autorităţi administrative şi alte structuri nestatale.

Este situaţia **actelor adoptate în comun**, de două sau mai multe autorităţi administrative sau emise cu acordul, confirmarea sau autorizarea altei autorităţi.

Şi în aceste situaţii suntem în prezenţa caracterului unilateral al manifestării de voinţă juridică.

Ceea ce conferă actului administrativ acest caracter, nu este numărul de persoane implicat în adoptarea actului. *„Actul este unilateral nu pentru că este opera unei singure persoane ori a unui singur organ, ci pentru că el degajă o singură voinţă juridică"*[6].

În cazul organului colegial, majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului, este numai o formă procedurală necesară emiterii actului. Voinţele subiectelor care participă la vot nu sunt *„voinţe juridice"*, ci modalităţi procedurale care concură la exprimarea în condiţii legale a unei singure voinţe juridice, care aparţine numai organului emitent.

În ceea ce priveşte situaţia actelor adoptate de mai multe autorităţi, cunoscutele *„hotărâri comune"*, *mutatis-mutandis*, pentru aceleaşi raţiuni, şi ele îşi conservă caracterul unilateral.

În doctrina de specialitate se mai adaugă acestor situaţii şi cea în care **actul administrativ este emis cu acordul prealabil al persoanei vizate, precum ordinul de delegare sau de detaşare a persoanei fizice**[7].

În toate aceste cazuri, după cum susţine autorul citat, nu ne aflăm în prezenţa unui concurs sau acord de voinţe juridice, precum în cazul unui contract bilateral sau multilateral, ci avem de-a face tot cu o manifestare unilaterală de voinţă, existând o singură voinţă juridică, aceea a organului competent al administraţiei publice.

---

[1] I. Iovănaş, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 14.

[2] B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase, op. cit.,* p. 31.

[3] R. Ionescu, *op. cit.,* p. 223.

[4] M. Preda, *op. cit.,* p. 172.

[5] Pentru exemplificare, ordinele comune luate de miniștrii de interne și cei ai sănătății privind instituirea unor măsuri pe perioada pandemiei de Covid-19.

[6] Al. Negoiță, *op. cit.,* p. 219

[7] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 38.

Actele administrative emise la cerere

Reprezintă o categorie de acte destul de des întâlnită, putând fi identificate mai multe situaţii[1]:

– acte administrative emise la sesizarea unui alt subiect de drept;

– acte care sunt emise la cererea prealabilă. Există o diversitate de acte de acest tip(permise, autorizaţii de tot felul).

Şi în aceste cazuri, manifestarea de voinţă juridică provine doar de la autoritatea juridică emitentă, iar raporturile juridice se nasc în baza ei.

Un argument care susţine caracterul unilateral este renunţarea beneficiarului la actul pe care l-a solicitat. Încetarea efectelor actului în acest caz ar avea loc, într-o opinie, în momentul manifestării de voinţă (**R. Ionescu**), iar în altă opinie, în momentul retractării actului de către organul emitent (**I. Iovănaş**).

După părerea noastră, prin *renunţare efectele actului juridic nu încetează.*

Pentru ca să se întâmple astfel, este nevoie ca renunţarea *„să fie dublată" de reacţia organului care ar urma să emită actul, concretizată într-un act unilateral de retractare, în care să se facă menţiunea renunţării beneficiarului.*

În cazul în care prejudiciază un subiect de drept, actul de renunţare, ca orice act administrativ, trebuie emis în 30 de zile, în caz contrar persoana în cauză are deschisă acţiune în contenciosul administrativ pentru obligarea la emiterea actului respectiv şi despăgubiri.

c) **Actul administrativ este emis în regim de putere publică,** în acest fel se deosebeşte de celelalte acte unilaterale ale administraţiei, emise/adoptate în regim de drept comun.

De regimul de putere publică se leagă *caracterul obligatoriu al actului administrativ,* precum şi *executarea lui din oficiu*[2].

3) Următoarea trăsătură este aceea că **actul administrativ se supune unui control de legalitate de către instanţele judecătoreşti**.

Prin art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie se consacră, iar prin Legea nr. 554/2004 se dezvoltă regimul acestui controlului de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ, de la care există şi unele **excepţii**[3].

4) O altă trăsătură este aceea că **actul administrativ emană de la organe administrative sau de la structuri autorizate de organe administrative să presteze anumite servicii publice.**

Prin această trăsătură, identificăm actul administrativ, din punct de vedere al naturii organului de la care emană, fiind vorba despre actul **administrativ tipic,** respectiv despre actul emis de administraţia publică şi despre **actul emis prin delegaţie,** adică de structuri cărora le-au fost transferate anumite prerogative de realizare a administraţiei publice, prin actul de autorizare dat în scopul realizării unor servicii publice, sau sensul larg şi cel

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 24-39.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 284-286.

[3] De aceea, această trăsătură nu trebuie privită în mod absolutist, din două considerente: pe de o parte, *există unele acte care, deşi sunt emise de autorităţi ale administraţiei publice, sunt sustrase acestui control de legalitate* (tradiţionalele **fine de neprimire**), adică acele „limite" de care vorbeşte legiuitorul constituant; pe de altă parte, există *acte administrative, care deşi nu sunt emise de organe ale administraţiei publice, ci de alte autorităţi publice, sunt supuse acestui control de legalitate (*A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 33-35).

restrâns al actului administrativ. Exemplu, o **diplomă de absolvire** emisă de o universitate particulară autorizată este un **act administrativ tipic**, iar **refuzul de a o emite** este **un act administrativ asimilat.**

5) Ultima trăsătură a actului administrativ este aceea că, **la fel ca orice alt act juridic, şi actul administrativ produce efecte juridice de o anumită forţă, adică dă naştere, modifică sau stinge drepturi şi obligaţii corelative.**

Actul administrativ este o categorie de acte juridice, noţiune care evocă *acele manifestări de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forţa de constrângere a statului, în condiţiile prevăzute de normele juridice în vigoare*[1].

Fiind o specie de act juridic, şi actul administrativ intervine pentru a schimba realitatea juridică existentă, prin naşterea, modificarea sau stingerea de drepturi şi obligaţii corelative.

III. Clasificarea actelor administrative

§ 8. Criterii şi categorii

Ca şi în cazul trăsăturilor caracteristice, şi în cel al clasificării actelor administrative identificăm o varietate de criterii de clasificare şi, de aici, de categorii de acte administrative.

În cele ce urmează, ne oprim la următoarele **criterii:**

I. După natura **organului de la care emană**, pot fi identificate:

a) *acte care emană de la autorităţi administrative*, de stat sau autonome locale;

b) *acte care emană de la alte autorităţi publice* decât cele administrative;

c) *acte care emană de la persoane private* autorizate să presteze anumite servicii publice[2].

II. Cel de-al doilea criteriu îl reprezintă **întinderea efectelor juridice**, ceea ce determină două mari categorii de acte administrative:

a) *acte administrative normative* – sunt cele care cuprind reglementări de principiu, aplicabile la un număr nedeterminat de persoane[3]. Doctrina actuală le defineşte ca fiind acele acte administrative care cuprind reguli generale de conduită, impersonale şi de aplicabilitate repetată, pentru un număr nedeterminat de subiecţi[4]. Ele produc deci efecte juridice *erga omnes;*

b) *acte administrative individuale* – sunt acea categorie de acte juridice care produc efecte juridice faţă de un subiect de drept determinat[5]. Acelaşi autor le defineşte ca fiind tipul de act care creează, modifică sau stinge drepturi şi obligaţii în beneficiul sau în sarcina unor persoane determinate[6].

Una din distincţiile dintre cele două categorii este aceea că *niciodată actele individuale nu pot încălca actele normative*[7].

---

[1] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 8.

[2] Denumite *„stabilimente de utilitate publică"*, în termenii doctrinei interbelice, iar actele sunt calificate tradiţional „acte emise prin delegaţie".

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 312.

[4] B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase, op. cit.,* p. 26.

[5] Spre exemplu, o hotărâre a Guvernului privind numirea unui prefect sau subprefect sau un decret al preşedintelui privind numirea unui magistrat.

[6] B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase, op. cit.,* p. 26.

[7] D. Brezoianu, *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 71.

Clasificarea prezintă interes deosebit în practică, deoarece sunt acte juridice care aparent ar putea fi considerate individuale, dar prin efectele pe care le produc au caracter normativ, cum ar fi Hotărârile Guvernului prin care se reorganizează anumite autorităţi sau instituţii publice, de exemplu, un minister. Viitorul Cod de procedură administrativă va trebui să tranşeze această problemă. Legea contenciosului administrativ face referire la actele administrative individuale sau normative chiar în art. 2 lit. c) fără a reglementa diferenţa dintre acestea.

Mai mult chiar, în doctrină s-a semnalat faptul că unele acte administrative pot avea atât dispoziţii cu caracter normativ, cât şi cu caracter individual, pornind de la analiza naturii juridice a decretelor Preşedintelui prin care declară starea de urgenţă. În studiul citat[1] se arată că *„(...) decretul cuprinde atât norme care reglementează general, impersonal, fiind aplicabil unui număr nedeterminat de subiecţi, cât şi norme care reglementează specific, faţă de anumite autorităţi nominalizate. Din punctul de vedere al regimului juridic aplicabil, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ nu recunoaşte categoria actelor administrative cu caracter mixt, operând doar cu noţiunile de act administrativ cu caracter individual sau normativ".*

Este interesantă şi realistă această opinie, precum şi concluzia la care ajunge autorul studiului, care este judecător de contencios administrativ şi doctorand la această disciplină, anume că *„de câte ori un act administrativ cuprinde şi norme cu caracter general şi norme cu caracter individual, este preferabil să fie calificat drept act administrativ cu caracter normativ, pentru asigurarea liberului acces la justiţie"*[2].

Actele individuale, la rândul lor, se clasifică în mai multe categorii:

– **acte prin care se stabilesc drepturi sau obligaţii determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează,** denumite generic *autorizaţii*. Eliberarea unora dintre acestea este lăsată la aprecierea autorităţii emitente *(autorizaţii libere)*, iar eliberarea altora are caracter obligatoriu pentru autoritatea publică respectivă *(autorizaţii impuse)*[3].

În situaţia în care legea lasă organului de stat un drept de apreciere, putem vorbi despre **autorizaţii libere**, eliberarea unora din aceste autorizaţii fiind lăsată la aprecierea autorităţii emitente, iar dacă norma stabileşte în sarcina organului numai verificarea îndeplinirii cerinţelor stabilite de lege, existenţa acestora fiind o condiţie necesară şi suficientă pentru eliberarea actului administrativ, care devine obligatorie pentru autoritatea emitentă, putem spune că avem de-a face cu **autorizaţii impuse**[4].

– **acte prin care se atribuie un statut personal** pentru un subiect determinat (diplome, certificate, permise de tot felul);

– **acte prin care se aplică diferite forme ale constrângerii administrative** (diferite decizii cu caracter sancţionator, procese verbale contravenţionale);

– **acte administrative cu caracter jurisdicţional.**

---

[1] Nicolae-Alexandru Ceslea, *Particularităţi ale actelor administrative emise de autorităţile publice pe perioada stării de urgenţă,* în RDP nr. 1-2/2020, pp. 101-102.

[2] *Idem*, p. 102.

[3] V., în acelaşi sens, R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 312; A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 39.

[4] F.L. Ghencea, *Autorizarea administrativă. Teorie. Practică. Jurisprudenţă,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 44.

c) *acte cu caracter intern,* care se aplică în interiorul unei autorităţi sau instituţii publice, şi produc efecte faţă de personalul acestei instituţii[1].

Nu este mai puţin adevărat ca astfel de acte sunt opozabile şi altor subiecte de drept, cum ar fi cetăţenii, persoanele fizice sau juridice, care solicită serviciile unei autorităţi sau instituţii, moment în care cad sub incidenţa unor dispoziţii din regulamentul intern al acesteia. La rândul lor, aceste acte pot fi *normative* (exemplu un regulament intern de organizare şi funcţionare) sau *individuale* (exemplu o decizie de numire a unui funcţionar public).

IV. Regimul juridic al actelor administrative

§ 9. Noţiune şi conţinut

Regimul juridic al actelor administrative cuprinde totalitatea condiţiilor, de fond şi de formă, care particularizează această instituţie comparativ cu altele.

În ceea ce priveşte **dimensiunile regimului juridic al actelor administrative**, aşa cum am reţinut şi în definiţia formulată mai sus, credem că acestea pot viza:

a) condiţiile de validitate ale actului administrativ, respectiv condiţiile care privesc forma şi fondul acestui tip de act juridic;

b) procedura de emitere sau de adoptare a actului administrativ;

c) forţa juridică şi efectele juridice ale actului administrativ, începând cu naşterea, efectele propriu-zise, până la încetarea producerii acestor efecte;

d) controlul exercitat asupra actului administrativ.

§ 10. Legalitatea actului administrativ

10. 1. Legalitatea constituie o dimensiune esenţială a statului de drept[2]. Constituţia României, prin art. 1 alin. (3), proclamă România ca ***stat de drept,*** *democratic şi social.* Despre semnificaţia statului de drept s-au scris biblioteci întregi, ceea ce i-a determinat pe unii autori să susţină că, datorită complexităţii semnificaţiilor şi implicaţiilor sale, acesta nu se lasă constrâns într-o definiţie rigidă şi exhaustivă[3].

În opinia unui autor de referinţă, statul de drept este definit ca fiind *un stat care, organizat pe baza principiului separaţiei puterilor statului, în aplicarea căruia justiţia dobândeşte o reală independenţă, şi urmărind prin legislaţia sa promovarea drepturilor şi libertăţilor inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui, în întreaga lor activitate*[4].

Cea mai succintă şi mai clară definiţie rămâne cea formulată de Rudolf Wassermann, potrivit căreia *statul de drept este statul a cărui activitate este determinată şi limitată prin drept.*

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. II, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 23 şi p. 25.

[2] R.-A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, Capitolul I intitulat *„Principiul legalităţii ca dimensiune a statului de drept".*

[3] I. Deleanu, M. Enache, *Premisele şi mecanismele statului de drept,* în Dreptul nr. 12/1993, p. 33.

[4] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 10.

Potrivit doctrinei contemporane, statul de drept *presupune o structură clar şi bine articulată a ierarhiei normelor, printr-o încadrare determinată precis a lor în ordinea constituţională, prin legi precise şi care prevăd limitele exacte ale acţiunii pentru organele de execuţie, cu jurisdicţii competente de control a conformităţii normelor individuale şi a celor generale ş.a.*[1].

Legalitatea constituie un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ şi căruia i se subordonează acţiunea administraţiei publice[2], precum şi elementul central al regimului juridic al actelor administrative[3]. Codul administrativ, prin art. 6, îi conferă rolul de prim principiu general al administraţiei publice şi îl defineşte astfel: *„Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul acestora au obligaţia de a acţiona cu respectarea prevederilor legale în vigoare şi a tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte".*

Principiul legalităţii se află în strânsă corelaţie cu alte două principii, care derivă din el, şi anume:

a) *egalitatea în conţinutul legii* – care leagă legiuitorul şi semnifică faptul că normele juridice nu trebuie să conţină un tratament diferit pentru două cazuri identice;

b) *egalitatea în faţa legii* – care leagă, de această dată, autoritatea care execută legea, deci administraţia, şi înseamnă că, în aplicarea legii, administraţia nu trebuie să trateze de o manieră identică două cazuri diferite şi invers.

Subliniem faptul că în concepţia politică şi juridică occidentală **caracterul obligatoriu al legii se referă în egală măsură la individ dar şi la autorităţile publice, la stat.** În statele Europei Occidentale, care au vechi tradiţii democratice, respectarea legii nu este numai un principiu de drept, ci şi o trăsătură de conduită socială şi a activităţii sociale[4], perspectivă pe care o dorim şi societăţii româneşti.

10.2. Corelaţia legalitate-oportunitate

Una din problemele care au fost analizate diferit de cele două mari şcoli de drept public din perioada postbelică a fost raportul dintre legalitate şi oportunitate. Potrivit **Şcolii de la Cluj,** oportunitatea reprezintă o condiţie distinctă de validitate a actelor administrative[5]. **Şcoala de la Bucureşti** a considerat legalitatea ca o sumă a tuturor condiţiilor de validitate a unui act administrativ. Din această perspectivă, oportunitatea ne apare ca un element al legalităţii, nu ca o condiţie de validitate de sine stătătoare[6].

---

[1] M. Voicu, *Raportul dintre dreptul UE și dreptul intern al statelor naționale membre. Unele observații privind Mecanismul Statului de Drept 2020 al UE vs. Mecanismul de Cooperare și Verificare-M.C.V.- România și Bulgaria-2007-2020. Statul de drept și funcționarea Uniunii Europene,* în Marin Voicu Adrian Constantin Stoica (coord.), *Mecanismul Statului de Drept 2020, al UE. Raportul dintre dreptul UE și dreptul național al statelor naționale membre, cu referire specială la România. Supremație vs. suveranitate,* Ed. Universul Juridic, București, 2022,p. 36.

[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 26.

[3] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 41.

[4] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 46.

[5] I. Iovănaş, *Drept administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, pp. 240-242.

[6] A. Iorgovan, *Tratat..,* vol. II, p. 42.

Ca reprezentant al Şcolii de la Bucureşti, considerăm **legalitatea actului administrativ** ca reprezentând **conformitatea actului respectiv cu legea fundamentală, cu legile elaborate de Parlament, cu Ordonanţele Guvernului şi cu toate celelalte acte normative care au o forţă juridică superioară, precum şi cu nevoile sociale şi interesele legitime publice pe care trebuie să le satisfacă.**

Oportunitatea actului administrativ derivă din **capacitatea pe care o are organul care emite/adoptă actul, de a alege, dintre mai multe soluţii posibile şi egale, în aceeaşi măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie satisfăcut.** Ea relevă astfel calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât şi o nevoie socială determinată, într-un timp şi loc date. Dacă legalitatea evocă faptul că actul corespunde *literei legii*, oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ în mod prioritar cu *spiritul legii*, fără a se identifica cele două noţiuni[1]. Prin intermediul oportunităţii se manifestă *„posibilitatea emitentului de a alege în mod subiectiv şi conjunctural momentul şi amploarea intervenţiei, soluţia sa corespunzând interesului concret pe care îşi propune să îl asigure. Apreciind oportunitatea faţă de anumite circumstanţe, emitentul trebuie să respecte limitele legale şi constituţionale"*[2].

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a fost chemat să se pronunţe asupra problemei dacă *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 2 lit. c), art. 25 lit. d) şi art. 33 alin. (3) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, (...) în cadrul unui audit financiar Curtea de Conturi se poate raporta la oportunitatea încheierii unui contract de către entitatea auditată din perspectiva alocării fondurilor publice sau la oportunitatea adoptării unui act administrativ de către entitatea auditată şi poate constata, din această perspectivă, existenţa unor abateri de la legalitate şi oportunitate care au produs prejudicii"*. Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a declarat inadmisibilă sesizarea formulată prin Decizia nr. 58 din 11 septembrie 2017, ridicată în Dosarul nr. 1152/1/2017[3].

Admisibilitatea sau nu a controlului asupra oportunităţii activităţii administraţiei este o problemă sensibilă şi o preocupare prezentă a guvernanţilor. În Codul administrativ regăsim art. 240, al cărui text există şi în art. 128 din fosta Lege nr. 215/2001, conform căruia *aprecierea necesităţii şi oportunitatea adoptării şi emiterii actelor administrative aparţine autorităţilor deliberative, respectiv executive.* Un alt text relevant este cuprins în art. 57 alin. (5), potrivit căruia *„aprecierea necesităţii şi oportunitatea emiterii actelor administrative ale miniştrilor aparţin exclusiv acestora"*. Potrivit alin. (6), această regulă se aplică *„în mod corespunzător, şi în cazul conducătorilor altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi a ministerelor care au rang de secretar de stat sau subsecretar de stat"*.

---

[1] Asupra distincției dintre oportunitate și scopul legii, v. R. Ionescu, *op. cit.,* p. 251 și urm.

[2] E. Bălan, *Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 210;

[3] Publicată în M. Of.. nr. 927 din 24 noiembrie 2017.

În consens cu ideile exprimate în doctrină[1], considerăm şi noi ca esenţiale următoarele condiţii generale de legalitate:

a) respectarea principiului supremaţiei Constituţiei în emiterea/adoptarea actului administrativ[2];

b) respectarea principiului legalităţii în emiterea/adoptarea actului administrativ.

c) actul administrativ să fie emis sau adoptat de organul competent, în limitele competenţei sale.

În cazul în care actul administrativ emană de la un alt organ decât cel competent, se pune problema intervenţiei celei mai drastice sancţiuni, şi anume **inexistenţa actului,** iar în cazul în care, deşi a fost emis de organul competent, acesta şi-a depăşit limitele de competenţă, apare problema **excesului de putere**[3], care cade sub cenzura instanţelor judecătoreşti. Din modul în care este definit de art. 2 lit. n) din legea contenciosului administrativ apare impresia, eronată de altfel, că excesul de putere ar putea exista numai în situaţia în care se exercită dreptul de apreciere de către autorităţile publice. Cum bine s-a semnalat într-un studiu, există exces de putere şi atunci când autorităţile publice încalcă limitele de competenţă, deoarece **alegerea competenţei nu reprezintă o chestiune de oportunitate, autoritatea publică nu poate decide că este oportun sau nu să se declare competentă a emite un act administrativ, ci doar dacă este legal să se declare sau nu competentă**[4].

Concluzia la care ajunge autoarea citată ni se pare demnă de reţinut, *„ excesul de putere sancţionează orice derapaj de competenţă şi de legalitate în administraţia publică, atunci când derapajul de legalitate se referă la drepturi şi libertăţi fundamentale"*[5].

d) forma actului administrativ şi procedura de emitere să fie cele prevăzute de lege.

În doctrina de specialitate s-a propus o mărire a sferei condiţiilor de legalitate, pentru o monitorizare mai eficientă a activităţii autorităţii publice, fără a transforma dreptul administrativ într-un pilon de rezistenţă în calea performanţei publice, ci într-unul al încrederii şi securităţii juridice şi sociale[6].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 40; R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 317; F. Ciorăscu, C.-G. Gălăţanu, *Conceptul de putere discreţionară în administraţia publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323- 328.

[2] Art. 1 alin. (5) vorbeşte expres despre respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor ca reprezentând una din îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor. Ea trebuie interpretată în sensul că norma juridică respectivă consacră două veritabile principii ale statului de drept şi anume: supremaţia Constituţiei şi legalitatea. Ea instituie totodată obligaţia care trebuie să se regăsească nu doar în comportamentul persoanelor fizice, ci şi în activitatea altor subiecte de drept public sau privat, am putea exprima ideea necesităţii unui comportament constituţional al autorităţilor publice, al oricărui subiect de drept public sau de drept privat.

[3] Excesul de putere reprezintă, conform art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/ 2004, exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţelor prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

[4] Cristina Celea, *Evaluarea interesului public şi a excesului de putere în administraţie: o analiză a jurisprudenţei instanţelor de contencios administrativ şi a Curţii Constituţionale,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, p. 148.

[5] Ibidem.

[6] A. R. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 187.

Oportunitatea se află în strânsă dependenţă cu puterea discreţionară a administraţiei publice, care, ca şi în cazul judecătorului, evocă *facultatea pe care le-o dă legea, de a alege, după aprecierea lor, între mai multe soluţii posibile, aplicabile la cazul concret*[1]. Ea este analizată în doctrina şi a altor state (Franţa, Germania) dar şi în cea românească, elementul de constanţă în explicarea ei fiind acela că ea *constă în marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi, astfel ca în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acţiune, în limitele competenţei sale*[2].

În opinia regretatului profesor Iovănaş, reputat reprezentant al Şcolii de la Cluj *„prin oportunitate înţelegem realizarea sarcinilor şi atribuţiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale şi spirituale, dar cu eficienţă cât mai mare, precum şi alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii"*[3].

Apreciem, în acelaşi spirit evocat de autorul citat anterior, că oportunitatea unui act administrativ este stabilită în funcţie de anumite criterii de referinţă, primul dintre acestea fiind cel **de timp**, mai exact **momentul** în care este emis un act administrativ.

Prin acest criteriu se urmăreşte să se respecte:

– *specificitatea condiţiilor de muncă* şi de viaţă din zona respectivă;

– *valorile cutumiare ale locului respectiv*, tradiţiile şi obiceiurile specifice;

– *nevoile reale ale unei unităţi administrativ-teritoriale* în care urmează să se producă efectele juridice ale actului administrativ respectiv;

– nu în ultimul rând, o cerinţă de oportunitate este reprezentată şi de *mijloacele* pe care le implică aplicarea în practică a unui act administrativ.

În consens cu regretatul nostru Profesor[4], susţinem şi noi *că judecătorul de contencios administrativ care a fost învestit cu verificarea legalităţii*[5] *unui act administrativ are competenţa să se pronunţe atât asupra aspectelor de legalitate, cât şi asupra celor de oportunitate.* Acest control este garanţia respectării principiului fundamental al legalităţii, care exprimă constrângerea absolută la care este supusă administraţia din cauza naturii sale de activitate executivă[6]. Controlul de oportunitate caută să determine cât de potrivite sunt măsurile dispuse prin actul administrativ pentru realizarea scopului pentru care el a fost emis sau adoptat, în contextul condiţiilor concrete date[7].

Practica judiciară, ca şi doctrina de specialitate, nu s-au preocupat în mod suficient de această problemă. Din puţinele soluţii pronunţate, instanţele de contencios administrativ

---

[1] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept, op. cit.*, p. 186.

[2] F. Ciorăscu, C.-G. Gălăţanu, *Conceptul de putere discreţionară în administraţia publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 328.

[3] I. Iovănaş, *op. cit.*, 1997, p. 49.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, p. 48.

[5] Legalitatea constituie *„o limitare a puterii administraţiei, un principiu liberal, un factor de liberalism în regimul administrativ, care a fost preluat şi în dreptul comunitar"* (A. de Laubadére, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 591).

[6] Liviu Coman Kund, *Reflecţii privind controlul administrativ al actelor autorităţilor administraţiei publice locale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 422.

[7] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. II, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2005, p. 232.

apreciază că nu sunt competente să exercite un control de oportunitate a actelor administrative, această competenţă revenind exclusiv unor autorităţi administrative[1].

Unii autori au propus remodelarea şi a condiţiilor de legalitate pe considerente de oportunitate, în sensul ca actul administrativ să fie conform cu interesul public ocrotit de lege (cu scopul legii), să fie necesar într-o societate democratică, să fie proporţional cu situaţia care a determinat emiterea lui şi să nu fie discriminatoriu[2]. Acestei propuneri se adaugă aceea ca **viitorul Cod de procedură administrativă să reglementeze oportunitatea şi raportul dintre legalitate şi oportunitate,** în sensul consacrării soluţiei ca oportunitatea să reprezinte o componentă a legalităţii[3].

§ 11. Forma actului administrativ

11.1. Doctrina a fost întotdeauna consecventă în a susţine necesitatea ca actul administrativ să îmbrace, de regulă, **forma scrisă**.

Aceasta reprezintă, de altfel, un element de distincţie între actul administrativ şi actul civil, supus principiului consensualismului.

În ceea ce priveşte forma scrisă, trebuie făcută distincţia între actele administrative individuale şi actele administrative cu caracter normativ.

Astfel, **actele administrative cu caracter individual**, deşi îmbracă, de regulă, forma scrisă, **ele pot îmbrăca şi forma orală**. Exemplul cu titlu de şcoală care se dă în literatura de specialitate[4] este *avertismentul*, care, potrivit prevederilor art. 7 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul contravenţiilor, poate îmbrăca atât forma scrisă, cât şi forma orală. În majoritatea cazurilor, actele individuale îmbracă şi ele forma scrisă, având în vedere **obligativitatea comunicării lor,** prin modalităţi care presupun forma scrisă[5].

Codul administrativ reglementează în art. 534 **obligaţia de comunicare a actelor administrative privind cariera funcţionarilor publici** şi prevede că *„Actele administrative prevăzute la art. 528-533 se comunică Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici în termen de maximum 10 zile lucrătoare de la emiterea acestora, prin grija compartimentului de resurse umane, respectiv a funcţionarului public cu atribuţii în gestionarea resurselor umane, însoţite de documentele justificative aferente"*. Art. 528 alin. (2) C. adm. impune *forma scrisă* a actelor care privesc naşterea, modificarea, suspendare, încetarea raportului de serviciu şi răspunderea funcţionarilor publici.

În ceea ce priveşte actele administrative normative, ele îmbracă însă numai **forma scrisă,** deoarece se prevede obligativitatea publicării lor pentru a produce efecte juridice.

---

[1] E. M. Fodor, *Controlul judecătoresc asupra puterii discreţionare a administraţiei publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 643.

[2] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acţiunile introduse la instanţa de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, p. 137; A.R. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.*, p. 187.

[3] I. Nedelcu, P.-I. Nedelcu, *Corelaţia principiilor răspunderii juridice şi răspunderii administrative-propuneri de lege ferenda,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, p. 249.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 40.

[5] R.-A. Lazăr, *op. cit.,* p. 122.

Astfel, Hotărârile Guvernului şi Ordonanţele Guvernului se publică în Monitorul Oficial, sub **sancţiunea inexistenţei actului respectiv.**

Se cuvine însă să precizăm că regula publicităţii, instituită prin art. 108 din Constituţie, vizează cele două categorii de acte ale Guvernului şi anume:

– Ordonanţele, care au, de regulă, caracter normativ, dar pot să aibă şi caracter individual;

– Hotărârile, care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual[1].

Actele administraţiei publice locale se publică în monitoarele oficiale locale, conform art. 197 alin. (5) C. adm. Prin *Anexa nr. 1* la Codul administrativ a fost reglementată *procedura de organizare şi publicare a monitoarelor oficiale ale unităţilor/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, în format electronic*

Rezultă concluzia că obligativitatea formei scrise, desprinsă din caracterul obligatoriu al publicării, vizează atât acte administrative cu caracter normativ, cât şi unele acte administrative cu caracter individual.

11.2. Argumentele care legitimează regula formei scrise a actului administrativ[2], vizează necesitatea: cunoaşterii exacte şi complete a conţinutului actului; a executării şi respectării de către cei care cad sub incidenţa actului; pentru a constitui mijloc de probă în caz de litigiu; pentru a se verifica legalitatea lui şi pentru realizarea rolului educativ al actului administrativ respectiv. Un asemenea rol se realizează prin consacrarea de reguli care orientează comportamentul uman către respectarea valorilor fundamentale ale statului de drept[3].

Forma scrisă reprezintă o condiţie de validitate a actului, ea fiind impusă *ad validitatem* şi nu *ad probationem*.

De necesitatea formei scrise se leagă şi alte condiţii de concretizare exterioară a actului.

a) Una dintre ele este **limba** în care este redactat actul. Potrivit art. 13 din Constituţie, *limba oficială* în România este *limba română.*

Rezultă că şi **actele autorităţilor administraţiei publice vor fi emise (adoptate) în limba română**[4].

Reguli cu privire la fondul şi forma pe care trebuie să le aibă actele administrative, cu precădere cele cu caracter normativ, multe din regulile general aplicabile se regăsesc în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările şi completările ulterioare[5]. În acord cu Constituţia, Codul administrativ recunoaşte prin art. 94, **folosirea limbii minorităţilor naţionale**[6].

---

[1] Fac excepţie hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituţiilor interesate.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 53.

[3] C.-S. Săraru, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* p. 123.

[4] Trebuie avute în vedere dispoziţiile art. 120 alin. (2) din Constituţia revizuită, conform cărora cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale cu o pondere semnificativă în anumite unităţi administrativ-teritoriale au dreptul de a-şi folosi limba minorităţii respective în scris şi oral în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică.

[5] Ultima republicare s-a realizat în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010. Ulterior, Legea nr. 24/2000 a fost modificată şi completată prin Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[6] Textul prevede în alin. (1) că „În unităţile/subdiviziunile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, autorităţile administraţiei publice locale, instituţiile publice aflate în subordinea acestora, precum şi serviciile publice deconcentrate asigură folosirea, în raporturile cu aceştia, şi a limbii minorităţii naţionale

b) O altă condiţie legată de forma actului este **motivarea**. Şi în legătură cu această problemă trebuie făcută distincţia (cu limitele pe care le vom evoca) între actele administrative cu caracter individual şi cele cu caracter normativ.

Astfel, *actele normative,* supuse regulii publicităţii, se motivează printr-o *notă de fundamentare, expunere de motive, referat,* plasat sub formă de *preambul* înaintea actului propriu-zis. Ele au menirea de a concentra elementele de drept şi de fapt care legitimează intervenţia actului juridic respectiv. Obligaţia motivării vizează şi unele acte administrative cu caracter individual. O situaţie deosebită prezintă *actele administrativ-jurisdicţionale,* care sunt întotdeauna motivate.

În practică, autorităţile recurg, în general, la motivarea actelor administrative, însă ne raliem propunerii formulată de prof. univ. **Rodica Petrescu**[1] de a introduce ***obligativitatea motivării tuturor actelor administrative,*** *„ca o garanţie a respectării legii şi a ocrotirii drepturilor cetăţeneşti".* Această regulă urmează să fie cuprinsă în viitorul Cod de procedură administrativă.

Amintim faptul că Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede în art. 30-34 reguli privind motivarea proiectelor acestei categorii de acte (inclusiv cele administrative).

c) legislaţia actuală impune şi anumite **reguli de redactare a actelor normative,** care sunt valabile şi pentru actele administrative cu caracter normativ. Este vorba despre art. 35-39 din Legea nr. 24/2000, republicată, ca şi dispoziţiile corespunzătoare din H.G. nr. 1361/2006[2] privind conţinutul instrumentului de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, respectiv H.G. nr. 561/2009[3] pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

Astfel, de exemplu, art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, în forma sa actuală, prevede că *actele normative trebuie redactate într-un limbaj şi stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar şi precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale şi de ortografie,* cerinţe care se aplică, în egală măsură, şi actelor administrative individuale.

Foarte importantă este prevederea art. 6 alin. (1) al Legii nr. 24/2000[4], conform căreia **proiectul de act normativ** trebuie să întrunească mai multe **condiţii:**

a) să instituie reguli necesare, suficiente şi posibile, care să conducă la o cât mai mare **stabilitate** şi **eficienţă legislativă;**

b) soluţiile legislative să fie **temeinic fundamentate,** luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român şi cerinţele corelării cu ansamblul

---

respective, în conformitate cu prevederile Constituţiei, ale prezentului cod şi ale tratatelor internaţionale la care România este parte".

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 326.

[2] Publicată în M. Of. nr. 843 din 12 octombrie 2006. Hotărârea a fost modificată şi completată ulterior prin H.G. nr. 219/ 2010, publicată în M. Of. nr. 227 din 12 aprilie 2010.

[3] Publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

[4] În forma în care aceasta a fost modificată prin Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

reglementărilor interne şi ale armonizării legislaţiei naţionale cu legislaţia de la nivelul Uniunii Europene şi cu tratatele la care România este parte, precum şi cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului.

Curtea Constituţională are o bogată jurisprudenţă în care a admis excepţii de neconstituţionalitate invocând *lipsa de claritate a legii,* situaţie care se poate extinde şi în cazul actelor administrative, în general, şi celor cu caracter normativ, în particular.

§ 12. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative

12.1. Emiterea/ adoptarea unui act administrativ impune parcurgerea unor proceduri, care se pot realiza de organul de la care emană actul sau de alte autorităţi publice. Exemplu, un proiect de act administrativ se întocmeşte chiar de organul emitent, dar un aviz sau un acord se emite de un alt organ. Aceste forme procedurale, deşi în majoritate nu produc efecte juridice prin ele însele, având în general natura juridică de operaţiuni tehnico-administrative, iniţiază şi menţin sistemul decizional administrativ[1].

La nivelul Guvernului, *„ elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării lor se realizează potrivit unei proceduri (...)"*[2], respectiv în baza unui Regulament, aprobat prin hotărâre a Guvernului[3].

Identificăm **trei categorii de forme procedurale,** în funcţie de **momentul** în care intervin: **anterioare** emiterii/adoptării actului; **concomitente** cu emiterea/adoptarea actului administrativ sau **ulterioare** emiterii/adoptării actului.

12.2. Forme procedurale prealabile (anterioare) emiterii sau adoptării actului administrativ. Sunt cele mai des întâlnite forme procedurale (studii, statistici, proiecte, propuneri, anchete, referate, rapoarte, sesizări etc.). Relevanţă deosebită prezintă **avizul**, doctrina vorbind despre o veritabilă *„teorie a avizului"*[4] şi **acordul prealabil**.

În literatura juridică, **avizele** mai sunt analizate şi sub titulatura de **acte pregătitoare**[5].

AVIZELE reprezintă puncte de vedere pe care le solicită altui organ autoritatea care urmează să emită (adopte) un act. Într-o formulare mai dezvoltată, ele mai sunt definite ca reprezentând *opinii pe care un organ al administraţiei publice le solicită altui subiect de drept, într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa şi a decide în cunoştinţă de cauză*[6].

Cuvântul **aviz** poate primi **trei accepţiuni: înştiinţare scrisă** cu caracter oficial; **părere (apreciere)** competentă emisă de cineva din afară, o autoritate externă, asupra unei

---

[1] A.R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, p. 85.

[2] B. *Vasilescu, Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea şi avizarea proiectelor de acte normative",* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti 2016, p. 51.

[3] Este vorba de Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, aprobat prin H.G. nr. 561/2009, publicat în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 58-59; I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 42-43; R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 300-301.

[5] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* ed. a 3-a, revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 488.

[6] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* p. 121.

probleme aflate în dezbatere sau în procesul decizional; **rezoluţie** a unei autorităţi competente, ceea ce nu înseamnă că se pot utiliza toate cele trei accepţiuni în sfera actelor administrative[1].

În funcţie de regimul lor juridic, avizele sunt de trei categorii:

1) **avize facultative** în care organul emitent al actului nu este obligat nici să solicite avizul, nici să-l respecte dacă l-a solicitat şi obţinut;

2) **avizele consultative** sunt acel tip de avize pentru care legea prevede obligativitatea obţinerii lor şi facultatea de a le respecta sau nu.

Acest tip de aviz este singurul care are o determinare constituţională. Avem în vedere art. 95 din Constituţie care prevede instituţia suspendării din funcţie a Preşedintelui României, procedura acesteia impunând „consultarea" Curţii Constituţionale. Dar acest articol vorbeşte despre *„consultare"* ca operaţiune în sine, pe când art. 146 lit. h) prevede *expressis verbis „avizul consultativ"* pe care îl dă Curtea Constituţională pentru procedura de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

Alt text constituţional care prevede această operaţiune administrativă este art. 90 consacrat referendumului, pe care îl poate decide Preşedintele României după „consultarea" Parlamentului. O categorie de **aviz consultativ** care a creat o bogată jurisprudenţă a Curţii Constituţionale este **avizul pe care îl dă Consiliul Legislativ** şi care are ca finalitate *sistematizarea, unificarea şi coordonarea întregii legislaţii.* Curtea Constituţională a statuat, în jurisprudenţa sa, că *lipsa solicitării avizului duce la neconstituţionalitatea legii sau ordonanţei-simplă sau de urgenţă-din perspectiva art. 79 din Constituţie*[2].

Codul administrativ face şi el referire la avize, ca şi la alte forme procedurale prealabile. Exemplu, în art. 136 se reglementează *proiectele de hotărâri ale consiliului local,* care sunt ele însele forme prealabile, după care regăsim *referate de aprobare, rapoarte ale compartimentelor de specialitate, avize, avize consultative ale comisiilor de specialitate*;

3) **avizele conforme** sunt acele avize care se caracterizează prin trăsătura lor obligatorie atât din punct de vedere al cererii, cât şi din punct de vedere al respectării lor. Spre deosebire de aspectul reţinut la avizul consultativ, înţelegem că organul administrativ *are obligaţia să ceară, să aştepte ca acest aviz să fie emis, să depună diligenţele necesare emiterii lui şi, în final, să se conformeze conţinutului actului.*

Exemplu de **aviz conform** regăsim în materia achiziţiilor publice, prin care se concretizează controlul *ex ante* exercitat de Agenţia Naţională pentru Achiziţii Publice în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 98/2017[3] şi care poate fi *necondiţionat,* atunci când nu se constată abateri şi *condiţionat,* când se constată astfel de abateri[4]. Codul administrativ

---

[1] A.R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, p. 87.

[2] A.-J. Niţă, *Consiliul Legislativ-organ consultativ al Parlamentului în asigurarea calităţii Legii, condiţie primordială a statului de drept,* în RDP nr. 1/2022, p. 47.

[3] O.U.G. nr. 98/2017 privind funcţia de control *ex ante* al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziţie publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, publicată în M. Of. nr. 1004 din 18 decembrie 2017, cu modificările şi completările ulterioare.

[4] E.L. Cătană, *Noutăţi în materia controlului* ex ante *al achiziţiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP şi acţiunea în contestarea nulităţii absolute a contractului de achiziţie publică,* în RDP nr. 1, 2018, p. 58.

îl prevede în art. 67 alin. (1) conform căruia *Guvernul poate înființa în subordinea sa, cu avizul conform al Curții de Conturi, organe de specialitate, altele decât ministerele".*

O altă clasificare reținută în doctrină este aceea între *aviz intern,* care emană de la o structură a autorității emitente și *aviz extern,* elaborat de o altă autoritate publică[1].

Între avize, indiferent de forma pe care o îmbracă, pe de o parte, și actele administrative, pe de altă parte, există deosebiri fundamentale, dar și unele asemănări:

a) și avizele și actele administrative reprezintă **manifestări de voință cu caracter unilateral**;

b) manifestarea de voință pe care o concretizează actul administrativ este făcută în scopul de a produce efecte juridice, în schimb avizele nu au nici acest scop, nici aceste consecințe.

Avizele, prin ele însele, **nu produc efecte juridice**. **Ele condiționează sau, după caz, fundamentează manifestarea unilaterală de voință a organului administrativ**[2].

c) ambele **sunt emise de diferite categorii de autorități.** Ele pot să fie solicitate de la o autoritate ierarhică sau de la un alt organ public, situat la același nivel, la unul inferior sau superior organului pe care îl solicită. Cum se precizează în doctrină, *avizul consultativ sau facultativ nu poate fi solicitat de la organul superior ierarhic celui care emite sau adoptă un act administrativ, pentru că specificul raporturilor de ierarhie impune respectarea opiniei superiorului ierarhic*[3].

În jurisprudența Înaltei Curți s-a statuat că indiferent de tipul avizului, acesta rămâne operațiune administrativă anterioară emiterii/adoptării actului, deoarece nu produce prin el însuși efecte juridice, ci contribuie doar la întărirea caracterului legal al unui act administrativ[4].

ACORDUL

Reprezintă *o manifestare de voință a unei autorități publice determinate de lege, prin care aceasta își exprimă consimțământul la emiterea/adoptarea unui act administrativ de către o altă autoritate publică*[5]. În mod just s-a remarcat în doctrină[6] că sunt cazuri în legislație, când acordul se dă de către o persoană fizică, exemplu cel prevăzut de art. 505 alin. (1) C. adm.[7]. Prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, se prevede **acordul** care este solicitat de beneficiarul unei autorizații de construcții de la vecini[8].

---

[1] F. Ghencea, *Reglementări cu privire la aviz în Codul administrativ,* în RDP nr. 1-2/2021, p. 99.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, p. 57.

[3] M. Preda, *op. cit.,* p. 185.

[4] Decizia ICCJ (SCAF) nr. 1923/6 aprilie 2012, *apud* B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase, op. cit.,* p. 40.

[5] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.,* p. 135.

[6] B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase, op. cit.,* p. 42.

[7] Art. 505 alin. (1) Detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic un funcționar public poate fi detașat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris.

[8] Acordul se exprimă în formă autentică și potrivit pct. 2.5.6. din Anexa nr. 1 la lege este necesar doar în următoarele situații, enumerate expres și limitativ:

a) construcții noi, amplasate adiacent construcțiilor existente sau în imediata lor vecinătate, și numai dacă sunt necesare măsuri de intervenție pentru protejarea acestora;

b) lucrări de construcții necesare în vederea schimbării destinației în clădiri existente;

c) în cazul amplasării de construcții cu altă destinație decât cea a clădirilor învecinate.

În funcţie de momentul în care intervine, acordul poate fi *prealabil, concomitent sau ulterior emiterii actului administrativ*. Precizăm că în practică, acordul şi-a pierdut din prezenţă în fazele concomitente şi posterioare ale emiterii actelor administrative, rămânând practic doar un acord prealabil[1].

Pot fi identificate următoarele elemente ale regimului juridic al acordului, indiferent de forma sa:

a) reprezintă o *manifestare de voinţă cu caracter unilateral* emisă de un organ administrativ;

b) *emiterea lui, atunci când este prealabil, atrage adoptarea unui act administrativ care este rezultatul manifestării de voinţă a două organe, cel care a emis acordul şi cel care a emis actul*[2]. Dubla voinţă juridică exprimată a determinat calificarea actelor emise în baza lui de către doctrină ca *„acte administrative complexe"*.

Considerăm că tot acte administrative complexe pot fi calificate şi acele acte administrative a căror emitere presupune îndeplinirea mai multor formalităţi procedurale prealabile. Exemplu: anumite autorizaţii de construcţie pentru a căror emitere, potrivit Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare, se impune obţinerea unor **acorduri** (ex. acordul de mediu), **certificate** (certificatul de urbanism) şi **avize** de la diferite autorităţi publice (ex. cele care privesc apa, gazele, energia electrică etc.).

c) acordul *nu are ca şi consecinţă obligarea organului administrativ emitent al actului la emiterea acestui act*. El condiţionează numai valabilitatea unui act administrativ, care emis în absenţa sau cu încălcarea acordului, este nul;

d) deşi *condiţionează legalitatea unui act administrativ, acordul, prin el însuşi, nu acoperă viciile de legalitate ale actului administrativ respectiv*[3];

e) acordul *nu produce prin el însuşi efecte juridice*, el condiţionează numai efectele juridice ale actului administrativ pe care îl fundamentează;

f) nefiind act administrativ, *el nu poate forma obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ de sine stătătoare*. Legalitatea lui poate fi verificată de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii formulate împotriva actului administrativ pe care îl fundamentează.

12.3. Alte operaţiuni prealabile emiterii actului

Acestea pot îmbrăca o varietate de forme, de la proiecte de acte administrative, la propuneri, anchete sociale, alte categorii de anchete, certificate pentru executarea diferitelor construcţii potrivit Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare[4].

---

[1] R.A. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite, art. cit.,* în RDP nr. 3/2003, p. 93.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 58-59.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, p. 240; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 267.

[4] Legea nr. 50/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 163 din 7 august 1991. Ea a fost republicată pentru a doua oară în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, şi modificată ulterior prin O.U.G. nr. 122/2004, Legea nr. 119/2005, Legea nr. 52/2006, Legea nr. 376/2006, Legea nr. 117/2007, Legea nr. 101/2008, O.U.G. nr. 214/2008, O.U.G. nr. 228/2008, Legea nr. 261/2009, O.U.G. nr. 85/2011, Legea nr. 269/2011, O.G. nr. 6/2010, aprobată prin Legea nr. 125/2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 154/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 81/2013, Legea nr. 127/2013, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 22/2014 şi Legea nr. 82/2014.

Unele din aceste formalităţi sunt prevăzute, cum am arătat deja, în Codul administrativ sau în Legea nr. 52/2003[1] privind transparenţa decizională în administraţia publică. Art. 7 din această lege prevede că autorităţile administraţiei publice au obligaţia **să publice pe site-ul propriu un anunţ privind intenţia de a emite un act administrativ cu caracter normativ,** pe care îl vor **afişa şi la sediul propriu,** într-un spaţiu accesibil publicului şi îl vor **transmite** şi către mass-media centrală sau locală, după caz.

În această categorie de proceduri prealabile se încadrează şi **consultarea interinstituţională,** precum şi toate formele de **consultare,** care implică cetăţenii, asociaţiile legal constituite[2] şi alte subiecte interesate, care cad în sarcina iniţiatorului.

Unii autori[3] analizează, în cadrul formelor procedurale prealabile, **sesizarea,** prin care autoritatea administrativă ia cunoştinţă despre o situaţie care impune intervenţia ei, în sensul emiterii sau adoptării unui act sau luării unei alte măsuri, precum şi **propunerea,** prin care un organ administrativ sesizează un alt organ în vederea adoptării/emiterii unui act administrativ, în sensul recomandării făcute de autorul propunerii. Aceasta este prevăzută în Constituţie în mai multe articole, dintre care menţionăm art. 91 care reglementează atribuţiile Preşedintelui în domeniul politicii externe care se exercită **la propunerea Guvernului.**

Apreciem că este necesară analiza, în cadrul operaţiunilor prealabile, a **proiectelor de acte administrative,** care reprezintă variante, asemănătoare sau identice cu actul final şi care se întocmesc de compartimentele de specialitate din cadrul unei autorităţi sau instituţii publice competente să emită sau adopte un act administrativ[4].

Certificatul de urbanism reprezintă un act de informare, cu caracter obligatoriu, emis pentru aplicarea documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aprobate, prin care autorităţile administraţiei publice locale fac cunoscute solicitantului regimul juridic, tehnic şi economic al imobilelor şi condiţiile şi cerinţele urbanistice necesare în vederea realizării unor investiţii, tranzacţii sau operaţiuni materiale. Deşi, din punct de vedere al dreptului administrativ, certificatul de urbanism nu este un act administrativ, ci un simplu act de informare, în realitatea juridică el are o importanţă deosebită[5]. Reglementarea cu caracter general în materie este reprezentată de Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul[6]. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii[7], republicată, reglementează emiterea acestui certificat, în special în cadrul activităţii de executare a lucrărilor de construcţii.

---

[1] Publicată iniţial în M. Of. nr. 70 din 3 februarie 2003 şi republicată în M. Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

[2] B. Vasilescu, *Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea şi avizarea proiectelor de acte normative, art. cit.,* p. 53.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ,* Ed. Universităţii „Lucian Blaga", Sibiu, 2007, pp. 409-410.

[4] *Ibidem,* p. 411.

[5] R.A. Moldoveanu, *Certificatul de urbanism,* în „Dreptul" nr. 8/2009, p. 106.

[6] Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, modificată şi completată ulterior prin O.G. nr. 69/2004, Legea nr. 289/2006, O.G. nr. 18/2007, Legea nr. 168/2007, O.G. nr. 27/2008, O.U.G. nr. 10/2009, Legea nr. 183/2009, Legea nr. 242/2009, Legea nr. 345/2009, O.U.G. nr. 7/2011, Legea nr. 162/2011, Legea nr. 221/2011, O.U.G. nr. 81/2011, Legea nr. 219/2012, O.U.G. nr. 85/2012, Legea nr. 190/2013 şi Legea nr. 229/2013.

[7] Republicată pentru a doua oară în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, modificată şi completată ulterior, în mai multe rânduri (O.U.G. nr. 122/2004, Legea nr. 119/2005, Legea nr. 52/2006, Legea nr. 376/2006, Legea nr. 117/2007, Legea nr. 101/2008, O.U.G. nr. 214/2008, O.U.G. nr. 228/2008, Legea nr. 261/2009, O.U.G. nr. 85/2011, Legea nr. 269/2011, O.G. nr. 6/2010, aprobată prin Legea nr. 125/2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 154/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 81/2013, Legea nr. 127/2013, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 22/2014 şi Legea nr. 82/2014).

În doctrină şi jurisprudenţă există multe abordări privind natura juridică a certificatului de urbanism. Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat, prin Decizia nr. 25 din 6 noiembrie 2017[1], pronunţată în soluţionarea şi admiterea unui recurs în interesul legii, în sensul că *în interpretarea dispoziţiilor art. 6 alin. (1) şi 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) şi art. 8 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, este posibilă exercitarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicţia de a construi sau care conţine alte limitări.* După cum interpretam într-o altă lucrare[2], rezultă că Instanţa Supremă califică certificatul de urbanism ca fiind act administrativ, în cazul în care el instituie o interdicţie sau o limitare în construcţie. Rezultă că restul certificatelor, care nu se încadrează în categoria menţionată, nu pot face obiectul unei astfel de acţiuni.

O interesantă problemă s-a pus în ceea ce priveşte actele de autorizare a construcţiilor în jurisprudenţa Înaltei Curţi, mai exact aplicabilitatea aprobării tacite în această materie. Prin **Decizia nr. 13 din 16 septembrie 2013**[3] *referitoare la recursul în interesul legii privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările şi completările ulterioare, referitor la autorizaţiile de construire, certificatele de urbanism şi documentaţiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi în art. 29 şi 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, cu modificările şi completările ulterioare,* pronunţată în dosarul nr. 10/2013, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii **a admis recursul în interesul legii** formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi, în consecinţă a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările şi completările ulterioare, stabileşte că procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul autorizaţiilor de construire, certificatelor de urbanism şi documentaţiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi în art. 29 şi 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, cu modificările şi completările ulterioare".*

12.4. Forme procedurale concomitente adoptării sau emiterii actului administrativ

O mare parte dintre aceste forme se întâlnesc la organele colegiale şi ele vizează funcţionarea legală şi adoptarea de acte juridice de către aceste autorităţi publice.

Aceste formalităţi se regăsesc, cu precădere, la organele colegiale. Exemplificăm cu *ordinea de zi, deliberarea şi acordarea votului, majorităţile.*

Cvorumul reprezintă, conform art. 5 lit. ţ) C. adm. numărul minim de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 194 din 2 martie 2018.

[2] V. Vedinaş, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018, p. 216.

[3] Publicată în M. Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013.

Potrivit art. 67 din Constituţie, cele două Camere ale Parlamentului adoptă acte (legi, hotărâri şi moţiuni) în prezenţa *majorităţii membrilor lor.*

Majoritatea cerută pentru votarea actului

Această procedură este reglementată în Codul administrativ, de o manieră care a adus nu numai critici în doctrină, ci şi situaţii dificile în practică, unele care au făcut deja istorie[1], textele având mai multe inconsecveţe, care au fost deja semnalate în doctrină şi s-au formulat şi propuneri pertinente de modificare a lor[2].

Reprezintă, conform art. 5 lit. bb) C. adm., *numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condiţiile legii.*

Există trei tipuri de majorităţi[3], care în prezent se bucură şi de o consacrare legală, prin art. 5 lit. cc), dd) şi ee): *majoritatea absolută* – primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcţie ai organului colegial; *majoritatea calificată* – primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracţiei/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condiţiile legii; *majoritatea simplă* – primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenţi la o şedinţă a organului colegial, cu condiţia îndeplinirii cvorumului.

Majorităţile au fost definite şi prin Ordinul emis de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice şi Administraţiei nr. 25-14 ianuarie 2021. Definiţiile deja consacrate nu sunt suficient de clare şi se impune regândirea lor, deoarece *fără utilizarea majorităţii nu putem funcţiona în democraţie. Principiul majorităţii este adoptat de diferite organe colegiale, adunări parlamentare pentru alegerea reprezentanţilor sau luarea directă a deciziilor de către un organ electoral sau alte organe colective*[4].

Este necesar a nu se face confuzie între *quorum* şi *majoritate*, întrucât primul se referă la numărul de membri necesar ca un organ să lucreze valabil, iar cel de-al doilea se referă la numărul de voturi necesare ca un act să fie legal adoptat[5]. Consensul reprezintă o procedură care impune exprimarea voinţei tuturor membrilor organului colegial.

Regula semnării şi contrasemnării actului

Unii autori analizează această procedură în cadrul formelor administrative ulterioare emiterii/adoptării actului[6]. În ceea ce ne priveşte, credem că formele ulterioare sunt cele care au loc după ce actul administrativ a fost elaborat complet şi întruneşte toate condiţiile spre a fi introdus în ordinea juridică.

Semnarea unui act administrativ este o operaţiune care este efectuată de organul de la care actul emană, iar contrasemnarea reprezintă operaţiunea prin care un alt organ administrativ, o structură sau persoane din interiorul acestuia îşi depune semnătura pe actul

---

[1] Ne referim la mult-discutatul caz de la Consiliul Local Mogoşoaia, când s-a adoptat o hotărâre de consiliu local privind exproprierile cu o altă majoritate decât cea necesară.

[2] F. Ghencea, *Majoritățile în Codul administrativ între rigoarea reglementării și eficiența administrației,* în RDP nr. 3/2022, pp. 131-139.

[3] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția comentată și adnotată,* Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 285; R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 303.

[4] F. Ghencea, *Majoritățile în Codul administrativ între rigoarea reglementării și eficiența administrației, art. cit.,* pp. 138-139.

[5] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.,* p. 139.

[6] B. Dima, *Proceduri administrative necontencioase, op. cit.,* p. 69.

administrativ, după semnătura organului emitent, în semn de acord şi asumare a executării ori de confirmare a legalităţii actului administrativ respectiv[1]. De aceea, în opinia unor autori *„ceea ce reprezintă însă elementul caracteristic şi definitoriu al contrasemnării este că valorează un prim control de legalitate. Contrasemnarea se face, de obicei, de persoana căreia legea îi recunoaşte dreptul de a face un prim control de legalitate, aşa cum este secretarul u.a.t."*[2].

Astfel, decretele Preşedintelui, din punct de vedere al acestor două modalităţi procedurale, sunt unele semnate numai de către Preşedinte, iar altele sunt semnate de către Preşedinte şi contrasemnate de către primul-ministru.

Hotărârile şi Ordonanţele Guvernului sunt supuse în totalitate regulii semnării lor de către primul-ministru şi contrasemnării de către **miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare**[3] [art. 108 alin. (4) din Constituţie]. Hotărârile consiliului local şi ale celui judeţean se **contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale.** Codul administrativ reglementează **semnarea şi contrasemnarea hotărârilor consiliului local** în art. 140 şi conţine prevederi în art. 240 alin. (3)-(5) cu privire la efectele semnării şi contrasemnării. Astfel, potrivit alin. (3), *„actele autorităţilor administraţiei publice locale angajează, în condiţiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcţionarilor publici şi personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului judeţean care, cu încălcarea prevederilor legale, fundamentează din punct de vedere tehnic şi al legalităţii emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte".*

Potrivit alin. (4), *„în cazul în care printr-un act administrativ al autorităţilor administraţiei publice locale emis sau adoptat fără a fi fundamentat, contrasemnat sau avizat din punct de vedere tehnic sau al legalităţii s-au produs consecinţe vătămătoare, este angajată răspunderea juridică a autorităţii executive sau autorităţii deliberative, după caz, în condiţiile legii şi ale prezentului cod".*

Obiecţiile la semnare sunt tot o formă procedurală întâlnită în practică, prevăzută de Codul administrativ în alin. (5) al art. 240, potrivit căruia *„funcţionarii publici sau personalul contractual, după caz, responsabili cu operaţiunile prevăzute la alin. (3) pot formula obiecţii ori refuza efectuarea acestora în condiţiile art. 490, respectiv art. 553".* Art. 140 din acelaşi act normativ le evocă prin formula *nu contrasemnează, opinia sa motivată* prin care nu contrasemnează şi care se consemnează în procesul verbal al şedinţei.

Obligaţia încheierii unei minute sau a unui proces verbal

Potrivit prevederilor Legii nr. 52/2003, punctele de vedere exprimate cu ocazia desfăşurării şedinţelor autorităţilor administraţiei publice locale se consemnează într-o minută, care va include şi votul fiecărui membru, cu excepţia cazului în care s-a hotărât ca votul să fie secret.

---

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 56.

[2] M. Voican, *Actul administrativ. The ultimate theory,* Ed. Universitară, Craiova, 2018, p. 170.

[3] Exemplu H.G. nr. 859/2014 privind aprobarea Strategiei guvernamentale pentru dezvoltarea întreprinderilor mici şi mijlocii şi îmbunătăţirea mediului de afaceri din România – orizont 2020, publicată în M. Of. nr. 743 din 13 octombrie 2014, este contrasemnată de ministrul economiei, ministrul delegat pentru întreprinderilor mici şi mijlocii, secretarul general al Guvernului, ministrul finanţelor publice, ministrul delegat pentru buget, ministrul delegat pentru învăţământ superior, cercetare ştiinţifică şi dezvoltare tehnologică, ministrul educaţiei naţionale, ministrul muncii familiei şi protecţiei sociale şi persoanelor vârstnice şi ministrul pentru societatea informaţională.

Codul administrativ reglementează în mai multe litere procedura încheierii unui proces-verbal. Exemplu art. 138 alin. (13) prevede că *„Sinteza dezbaterilor din şedinţele consiliului local, precum şi modul în care şi-a exercitat votul fiecare consilier local în parte se consemnează într-un proces-verbal, semnat de preşedintele de şedinţă şi de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale".* O altă formă procedurală este *stenograma,* care este prevăzută în art. 36 C. adm. ca fiind încheiată în cadrul şedinţelor de Guvern.

Motivarea am analizat-o deja atunci când am abordat **forma actului administrativ,** astfel că nu vom insista asupra ei.

O decizie este motivată, după cum mărturisea Bernard Pacteau, atunci când enunţă motivele de fapt şi de drept pentru care autorul său a considerat-o justificată[1]. Ea reprezintă o condiţie de legalitate externă a actului, care face obiectul unei aprecieri *in concreto,* după natura acestuia şi contextul adoptării sale[2].

Trebuie făcută distincţia între motivarea actelor administrative normative şi a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere, potrivit art. 31 din Legea nr. 24/2000, la *cerinţele care justifică adoptarea actului, principiile de bază şi finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmărite, implicaţiile asupra reglementării în vigoare* şi *fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului.* În cazul actelor individuale, motivarea se referă, în principal, la cauzele de fapt şi de drept care au impus adoptarea actului. Motivarea survine astfel ca o consecinţă a exigenţei ca fiecare act administrativ, cu caracter normativ sau individual, să aibă o cauză, un motiv, care poate să fie de fapt sau de drept[3]. Utilitatea motivării actului administrativ se relevă sub mai multe aspecte: prin motivare are loc o explicare a actului şi în acest fel se previn posibile conflicte între administraţie şi uzagerii serviciilor pe care aceasta le prestează; obligă administraţia să se călăuzească, în acţiunile sale, după normele legale; motivarea permite un control mai riguros din partea tuturor titularilor dreptului de a controla, indiferent că este vorba despre superiorul ierarhic, opinia publică, instanţa de judecată sau alt titular[4].

Referiri la motivare regăsim în Codul administrativ şi invocăm art. 532 alin. (1) care include la lit. e), printre elementele pe care trebuie să le conţină actul administrativ de sancţionare disciplinară, *„sancţiunea aplicată, precum şi motivul pentru care a fost aplicată o altă sancţiune decât cea propusă de comisia de disciplină, dacă este cazul".*

Art. 140, astfel cum am arătat, face referire la *opinia motivată a secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale prin care refuză să contrasemneze un act.*

12.5. Forme procedurale ulterioare emiterii actului

De unele din aceste forme procedurale se leagă **momentul producerii de efecte juridice** de către actele administrative.

---

[1] B. Pacteau, *Les juges de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif,* LGDJ, Paris, 1977, p. 45.

[2] L. Vişan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat,* în RDP nr. 4/2005, p. 26.

[3] A. Negoiță, *Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992, p. 43.

[4] E. Albu, *Motivarea actelor administrative-garanție a dreptului la o bună administrație (administrare),* în RDP nr. 4/2010, p. 52.

Astfel, **comunicarea** este operaţiunea procedurală care vizează **actele administrative cu caracter individual,** care produc efecte juridice din momentul comunicării lor celor interesaţi. Doctrina o defineşte ca fiind *operaţiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoştinţă celui interesat un act administrativ, fie prin predare directă acestuia, fie prin afişare la domiciliul sau sediul lui, sau prin alte mijloace*[1].

Codul administrativ o prevede ca o modalitate de aducere la cunoştinţă a unor acte administrative, în mai multe articole. Exemplificăm cu art. 197 care reglementează *comunicarea şi aducerea la cunoştinţă a actelor administrative.* Formularea nu este tocmai corectă, pentru că şi comunicarea reprezintă o formă de aducere la cunoştinţă.

Publicarea sau **aducerea la cunoştinţă publică,** cum o denumeşte art. 198 C. adm., vizează, de regulă, **actele administrative cu caracter normativ**, dar şi **unele acte cu caracter individual**. Ea este definită în doctrină ca reprezentând *operaţiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoştinţa cetăţenilor fie prin imprimare, fie prin afişare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă*[2]. În doctrină se susţine că *în esenţă, comunicarea, publicarea ori aducerea la cunoştinţa instituţiilor interesate a actelor administrative reprezintă formalităţi procedurale ce constau în încunoştinţarea publicului ori a destinatarilor actelor sau celor interesaţi, prin orice mijloace menite să asigure publicitatea/recepţionarea efectivă a actelor administrative, moment de la care acestea produc efecte juridice, respectiv nasc, modifică sau sting drepturi şi obligaţii.*[3] Evident că se impune luarea în considerare a unor excepţii, când actele produc efecte ulterior acestor operaţiuni.

Exemplu: hotărârile Guvernului, indiferent de caracterul normativ sau individual[4], se supun obligatoriu publicării, în caz contrar intervenind **inexistenţa.**

Constituţia şi art. 38 alin. (3) C. adm. admit o excepţie de la regulă, este vorba de hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituţiilor interesate. Art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede că, în vederea intrării lor în vigoare, legile, ordonanţele şi hotărârile Guvernului, actele normative ale autorităţilor administraţiei centrale de specialitate, subordonate sau autonome, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Ordinele prefectului se publică şi ele în monitoarele oficiale ale judeţelor, potrivit art. 55 alin. (2) din Regulamentul[5] aprobat prin H.G. nr. 561/2009.

Potrivit Legii nr. 52/2003, minuta care se încheie în timpul şedinţei publice a autorităţii administraţiei publice locale, se afişează la sediul acesteia şi se publică pe site-ul propriu.

§ 13. Forţa juridică a actelor administrative

13.1. Actele juridice, în general, *reprezintă manifestări de voinţă făcute cu scopul de a modifica realitatea juridică existentă, acest lucru realizându-se prin* ***naşterea, modificarea sau stingerea de efecte juridice***.

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009 p. 327.

[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* p. 135.

[3] M.M. Perjaru, *Nulitatea de formă a actelor administrative privind raportul de serviciu al funcţionarilor publici în lumina prevederilor Codului administrativ,* în RDP nr. 3/2022, pp. 58-59.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, pp. 61-63.

[5] Regulament privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

Problema forţei juridice a actelor administrative mai este analizată în doctrină şi sub titulatura **eficienţa actelor administrative**[1].

Ceea ce fundamentează forţa juridică a efectelor pe care le produc actele administrative este *prezumţia că ele au fost emise cu respectarea tuturor condiţiilor impuse de lege, în accepţiunea lato sensu, pentru emiterea lui şi care îmbracă trei forme*[2]:

a) prezumţia de legalitate[3], prin care este subînţeleasă condiţia actului administrativ de a corespunde Constituţiei, legii şi actelor juridice emise în baza legii. Este o prezumţie relativă, o prezumţie *iuris tantum,* care se află la baza regimului juridic al actului administrativ, caracterul ei relativ rezultând din faptul că ea poate fi răsturnată în cazul în care actul administrativ a fost atacat în faţa instanţelor de contencios administrativ, iar acestea constată nelegalitatea lui[4].

Astfel, într-o valoroasă lucrare se arată că *„principiul legalităţii administraţiei este considerat ca* ***pilon esenţial al statului de drept*** *şi, împreună cu separarea structurală a puterii statale în trei puteri,* ***trebuie să garanteze libertatea cetăţeanului împotriva impunerii fără limite a executivului***"[5].

Se admite că în mod excepţional există şi o prezumţie absolută de legalitate, *iurus et de iure,* în cazul actelor exceptate de la controlul de legalitate conform art. 126 alin. (6) din Constituţie[6].

b) prezumţia de autenticitate, care evocă acea trăsătură care prezumă *condiţia actului administrativ de a fi emis de organul menţionat prin forma sa exterioară, şi anume ştampilă, antet, semnături etc.*

c) prezumţia de veridicitate, potrivit căreia actul administrativ *este prezumat a corespunde adevărului.*

13.2. Din aceste trei prezumţii care fundamentează forţa efectelor unui act administrativ, desprindem concluzia că actul respectiv se impune subiectelor de drept care sunt în egală măsură obligate să-l respecte sau să-l execute.

Cele două categorii de obligaţii nu se confundă[7], distincţia dintre ele fiind atrasă de consecinţele juridice şi de subiectele de drept care cad sub incidenţa lor.

Obligaţia de respectare este o obligaţie de *a nu face* şi ea *vizează orice subiect de drept, nu doar pe cel sau cei care sunt însărcinaţi cu punerea în executare a actului respectiv, sfera acestora fiind astfel mai mare decât a celor care au misiunea executării actului.*

Obligaţia de executare este o obligaţie de *a face* şi *priveşte exclusiv acele subiecte de drept care au obligaţia punerii în executare a actului administrativ.*

---

[1] I. Iovănaş, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad,1997, p. 52.

[2] *Idem*, pp. 61-63.

[3] Autorii francezi o denumesc *„prezumţia de conformitate cu dreptul"* – J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 107.

[4] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 5-a, pp. 3-7.

[5] J. Ziller, *Droit administratif européen,* Office des publications officiells des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, vol. I, p. 219.

[6] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a,vol. II, p. 37.

[7] R. Ionescu, *Curs de drept administrativ,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 260.

În dreptul civil se consideră că această obligaţie poate fi de **executare unică** (exemplu – predarea unui bun) sau de **executare succesivă,** la diferite intervale de timp (exemplu – medicul care îngrijeşte pacientul[1]).

Forţa juridică a actului administrativ este condiţionată de mai multe elemente:

a) *locul organului emitent* în sistemul organelor administraţiei publice;

b) *natura organului emitent*, din punct de vedere al caracterului şi competenţei sale materiale şi teritoriale;

c) *c*aracterul individual sau caracter normativ al actului.

Ca o consecinţă a forţei juridice a actelor administrative şi ca o particularitate a acestora, în acelaşi timp, regăsim regula *executării din oficiu a actelor*, cunoscută şi sub denumirea de *principiul executio ex officio*, ceea ce înseamnă că *actul însuşi este titlul executoriu.*

Rezultă că *se poate trece la executarea actului administrativ direct în baza lui, fără a mai fi necesară învestirea lui cu forţă juridică executorie, actul însuşi fiind un titlu executoriu*[2].

Regula **executării din oficiu** deosebeşte astfel actele civile, care pentru a fi executate au nevoie de un titlu executor, de cele administrative. Când obligaţia rezultată din act nu e îndeplinită de bună voie, cel îndreptăţit poate cere intervenţia forţei de constrângere a statului direct în baza actului, fără a fi nevoie de învestirea actului cu titlu executor[3].

§ 14. Efectele actelor administrative

14.1. Concept

Sub această titulatură, analizată uneori în doctrină sub denumirea de *eficienţa actelor administrative*[4], iar de alţi autori sub cea de *efectele juridice ale actelor administrative*[5], înţelegem să evocăm, într-o accepţiune mai largă, toate *consecinţele unui act administrativ.*

Aceste consecinţe, la rândul lor, sunt de două feluri:

a) *consecinţe (efecte) juridice*, care vor constitui obiectul nostru de analiză;

b) *alte consecinţe (efecte)*, de natură economică, socială, culturală etc., care exced prezentului curs.

Efectele juridice ale actelor administrative se impun a fi analizate din punct de vedere al *momentului* de la care ele încep să se producă; al *întinderii* efectelor juridice şi al *încetării* acestor efecte.

14.2. Momentul de la care actul administrativ începe să producă efecte juridice

Se impune dintru început precizarea dacă avem în vedere *organul emitent* sau *alte subiecte de drept.*

---

[1] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil. Teoria generală a obligaţiilor în reglementarea NCC,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, Bucureşti 2014, p. 24.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 66-68.

[3] I. Dragoman, *Actele autorităţilor militare,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 322.

[4] I. Iovănaş, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 52.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, 66.

1. Astfel, **pentru organul emitent**[1] actul administrativ produce efecte din *chiar momentul adoptării sale*. Aceste efecte constau în:

a) obligaţia de a-l face cunoscut, prin *publicare* sau *comunicare;*

b) obligaţia de a nu-l modifica sau abroga decât după procedura îngăduită de lege.

2. **Pentru celelalte subiecte de drept,** trebuie făcută distincţia între *felul actului*, respectiv dacă avem de-a face cu *un act normativ sau cu un act individual.*

Legislaţia şi doctrina au fundamentat teza după care *actele normative produc efecte juridice de la* ***data publicării lor,*** iar *actele individuale de la* ***data comunicării*** *lor.*

Reformulând, putem spune că actele administrative ***încep să producă efecte juridice din momentul în care ele au fost aduse la cunoştinţă, în formele prevăzute de lege***[2].

În acest fel, avem în vedere atât *modalitatea comunicării, specifică actelor individuale,* cât şi cea *a publicării,* specifică actelor normative, *cu unele excepţii.*

Regula *aducerii la cunoştinţă* a actelor administrative trebuie corelată cu principiul ancestral de drept, concentrat în adagiul *nemo censetur ignonare legem*, potrivit căruia *nu este posibil să te aperi în justiţie invocând necunoaşterea legii.*

Acestui *drept al statului, de a-ţi impune cunoaşterea legii* şi de a nu te absolvi de vină în cazul în care nu o cunoşti, îi corespunde *obligaţia lui*, de *a face această lege* (în sens larg „lege") *cunoscută.*

Codul administrativ conţine numeroase dispoziţii cu privire la această materie. Astfel, art. 275 prevede în alin. (4) că *„ordinul cu caracter normativ emis de către prefect devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoştinţă publică",* iar în alin. (5) prevede că *„ordinul cu caracter individual emis de către prefect devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate".* Relevanţă deosebită prezintă prevederile capitolului VIII al titlului V a părţii a III-a a Codului administrativ intitulat *actele autorităţilor administraţiei publice locale.*

De la principiul că *actele administrative produc efecte juridice din momentul în care au fost aduse la cunoştinţă*, există unele excepţii:

a) o primă categorie de excepţii vizează ***actele administrative recognitive sau declarative,*** cum sunt **certificatele de stare civilă**, care atestă faptul juridic al naşterii sau decesului care s-a petrecut înaintea emiterii lor şi care constată astfel o situaţie juridică preexistentă, ele producând efecte juridice de la o dată anterioară emiterii lor.

În principiu, *actele administrative* ***produc efecte juridice pentru viitor, sunt active, nu retroactive***[3].

Art. 528 alin. (4) C. adm. prevede că *„Prin excepţie de la prevederile alin. (3), actele administrative constatatoare produc efecte juridice de la data constatării intervenirii situaţiei prevăzute de lege, pe baza actelor doveditoare".*

b) a doua categorie de excepţii o reprezintă *actele administrative care produc efecte juridice de la o dată ulterioară aducerii lor la cunoştinţă.*

Astfel, potrivit art. 78 din Constituţie, legea se publică în Monitorul Oficial al României şi **intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.**

---

[1] Cum se exprimă autorii francezi, *decizia produce efecte imediat ce a fost luată, administraţia este ţinută să se conformeze conţinutului ei.* (J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 110).

[2] În acelaşi sens, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 52.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 69; I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 53.

Această a doua modalitate *„este utilizată mai ales în acele cazuri în care intrarea în vigoare a legii presupune o serie de operaţiuni prealabile, care pot solicita un anumit interval de timp"*[1].

Posibilitatea intrării în vigoare la o dată ulterioară publicării subzistă şi în cazul Ordonanţelor, al Hotărârilor Guvernului şi al Decretelor Preşedintelui. Astfel, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, prevede că *legile şi ordonanţele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor.* În ceea ce priveşte ordonanţele de urgenţă, art. 12 alin. (2) din acelaşi act normativ prevede că ele *intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiţia depunerii la Camera competentă să fie sesizată, dacă în conţinutul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.*

Desprindem astfel concluzia *recunoaşterii unor categorii de acte administrative care produc efecte juridice ulterior aducerii lor la cunoştinţă, realizată prin publicare în Monitorul Oficial sau altă modalitate recunoscută de lege*[2].

14.3. Întinderea efectelor juridice ale actelor administrative

§ 20. Abordarea acestei probleme impune distincţia *după cum ne aflăm în prezenţa unui act administrativ cu caracter normativ sau individual.*

Actele cu *caracter normativ produc efecte juridice pentru dreptul administrativ,* ***dar şi pentru alte ramuri de drept, cu excepţia celui penal***.

Fundamentul acestei excepţii îl regăsim în art. 73 alin. (3) lit. h), potrivit căruia *„infracţiunile, pedepsele şi regimul executării lor"* sunt de domeniul legii organice[3].

Cât priveşte actele cu caracter individual, acestea sunt izvoare de drept, în principal, pentru dreptul administrativ, dar şi pentru alte ramuri de drept. Exemplu actele de stare civilă produc efecte juridice şi în sfera civilului, a dreptului familiei. Un act de numire într-o funcţie publică sau una contractuală produce efecte şi în planul dreptului muncii şi al securităţii sociale.

Problema **întinderii efectelor juridice ale actelor administrative** trebuie analizată şi sub aspectul **întinderii în spaţiu** a acestor efecte. Actualul Cod civil, sub titulatura *teritorialitatea legii civile,* analizează în art. 7 **întinderea efectelor în spaţiu ale actelor administrative**, atât în ceea ce priveşte **actele care emană de la administraţia centrală**, cât şi **cele care emană de la administraţia locală.** Astfel, în alin. (1) se prevede că *„actele normative adoptate de autorităţile şi instituţiile publice centrale se aplică pe întreg teritoriul ţării, afară de cazul în care se prevede altfel",* iar în alin. (2) prevede că *„actele*

---

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituţia comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 241.

[2] Exemplul elocvent poate fi dat prin invocarea art. 4 din O.G. nr. 2/2001, care prevede că actele normative care reglementează contravenţii intră în vigoare, de regulă, *în termen de 30 zile de la data publicării sau de la data aducerii lor la cunoştinţă publică,* potrivit legii, afară de cazul când ele prevăd un termen mai lung.

[3] Se cuvine aici să facem o precizare în ceea ce priveşte ordonanţele de urgenţă, care în prezent, conform art. 115 alin. (5) teza finală reglementează şi materii ale legilor organice. În această situaţie, este firesc ca prin ordonanţă de urgenţă să se poată consacra şi infracţiuni, şi astfel să se poată reglementa şi în materia dreptului penal, astfel încât teza exceptării dreptului penal de la întinderea efectelor actelor administrative trebuie nuanţată. (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, p. 70 şi nota de subsol 1).

normative adoptate, în condiţiile legii, de autorităţile şi instituţiile administraţiei publice locale se aplică numai în raza lor de competenţă teritorială".

Deşi textul face referire, prin denumirea lui, la *legea civilă,* în realitate el conţine reglementări cu privire la *legea administrativă,* în sensul larg al termenului, respectiv la actele administrative care, cum menţionam anterior, produc efecte juridice şi pentru alte ramuri ale dreptului, inclusiv pentru dreptul civil. O hotărâre a Guvernului care pune în executare o lege referitoare la dreptul de proprietate va reprezenta astfel, în primul rând, un act administrativ, din punct de vedere al naturii sale, dar şi o „lege civilă" prin prisma efectelor pe care le produce în planul dreptului civil.

14.4. Încetarea producerii de efecte juridice de către actele administrative

Orice act juridic, inclusiv actul administrativ, produce efecte juridice ***până în momentul în care are loc scoaterea din vigoare a respectivului act.***

Se cuvine să facem distincţie între *încetarea producerii de efecte juridice, în general,* şi *încetarea producerii unor efecte determinate, şi anume obligaţia de executare,* care se produce prin faptul material al aducerii ei la îndeplinire[1].

Scoaterea din vigoare a unui act administrativ, la rândul ei poate avea loc în mai multe moduri:

a) **prin anulare, de către instanţa de judecată**, care îşi fundamentează acest drept pe dispoziţiile art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

c) **prin retractare, de organul care l-a emis;**

d) **prin abrogare**, care se poate dispune de organul emitent, organul ierarhic superior sau Parlament, unica autoritate legiuitoare a ţării;

e) încetarea efectelor actului **în alte moduri**[2], de exemplu intervenţia unui fapt material, cum ar fi decesul persoanei sau executarea unei obligaţii materiale, precum desfiinţarea sau edificarea unei construcţii.

La această categorie trebuie să avem în vedere şi **prescripţia,** care este reglementată de Ordonanţa de Guvern nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, astfel cum a fost ea aprobată prin Legea nr. 180/2002, cu modificările şi completările ulterioare.

Nu în ultimul rând, menţionăm şi faptul că sunt acte administrative care au **termen de valabilitate** şi încetează la data expirării acestui termen. Exemplu, paşapoartele, cărţile de identitate, permisele de şedere au o perioadă determinată de timp, după expirarea căreia îşi pierd valabilitatea[3].

§ 15. Suspendarea actelor administrative

15.1. Operaţiunea de suspendare a efectelor unui act juridic poate fi definită ca reprezentând *întreruperea producerii de efecte de către actul în discuţie* sau *încetarea temporară a efectelor actelor administrative*[4].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, 71-72, pp. 69-84; I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 53.

[2] I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 66-67; V. Prisăcaru, *op. cit.,* p. 234.

[3] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 147.

[4] În acelaşi sens, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 54. Alţi autori o definesc ca fiind *„situaţia în care un act administrativ, fără a fi desfiinţat, nu se aplică în mod temporar şi provizoriu".* (M. Preda, *op. cit.,* p. 190).

Considerăm că trebuie făcută distincţia între *suspendarea unui act juridic*, care înseamnă întreruperea producerii oricărui efect de către actul respectiv şi *suspendarea efectelor sale juridice,* care semnifică întreruperea efectelor cu acest caracter ale actului respectiv.

15.2. Fundamente constituţionale privind instituţia suspendării

a) Referitor la *suspendarea ca sancţiune care priveşte un act administrativ, temeiul ei constituţional îl regăsim în art. 123 alin. (5), care consacră dreptul prefectului de a ataca în contenciosul administrativ un act adoptat de consiliul local, consiliu judeţean sau primar, actul atacat fiind* ***suspendat de drept***[1].

b) *Suspendarea ca sancţiune administrativ-disciplinară*, o regăsim consacrată în mai multe articole.

Astfel, art. 95 reglementează instituţia *„suspendării din funcţie"* a Preşedintelui României, calificată în doctrină a reprezenta forma de *„răspundere politică"* a acestuia sau *„răspunderea administrativ-disciplinară a şefului de stat"*. Un alt text este cel al art. 109 alin. (2) care prevede *suspendarea din funcţie a miniştrilor.*

15.3. Regimul juridic general al suspendării actelor administrative

Vom analiza această materie, sub mai multe aspecte, şi anume:

a) cauzele care determină intervenţia suspendării;

b) efectele suspendării;

c) organele care pot dispune suspendarea;

d) categoriile de suspendare.

15.3.1. Cauzele care pot determina intervenţia suspendării sunt următoarele:

1. Ca regulă generală, *suspendarea intervine atunci când există îndoieli* (dubii) cu privire la legalitatea unui act administrativ.

Suspendarea ne apare ca o garanţie a asigurării legalităţii actului administrativ, în emiterea, dar şi în executarea lui[2], care intervine doar în situaţii de excepţie.

2. În al doilea rând, suspendarea poate interveni atunci când se aplică o anumită sancţiune administrativ-disciplinară unui funcţionar public sau unei altei persoane încadrată într-un organ public.

15.3.2. Efectele juridice ale suspendării actului administrativ au ca notă dominantă faptul că se produce o *întrerupere* a efectelor, o *încetare vremelnică* a producerii lor, urmând ca, după încetarea cauzelor care au determinat intervenţia suspendării, să se producă fie *repunerea în vigoare a actului*, fie *scoaterea lui din vigoare* prin căile prevăzute de lege.

---

[1] Constatăm că acest text consacră un tip de suspendare şi anume suspendarea de drept, care intervine *ope legis*, şi anume în temeiul unui text de lege (lege fundamentală sau altă lege).

[2] A se vedea, în acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, pp. 94-97; Al. Negoiţă, *op. cit.,* p. 138.

15.3.3. În ceea ce priveşte **organele care pot dispune suspendarea**, putem întâlni una din următoarele situaţii:

– suspendarea dispusă de **organul emitent** al actului;

– suspendarea dispusă de **organul ierarhic superior**. Organul emitent şi cel ierarhic superior au şi drept de revocare, nu doar de suspendare a actului, conform principiului de drept *qui potest majus, potest et minus*[1] (cine poate mai mult, poate şi mai puţin).

– suspendarea dispusă de **instanţa de judecată**. Precizăm că actuala lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 consacră, prin art. 14 şi 15, două tipuri de acţiuni în suspendare, una care poate fi introdusă odată cu reclamaţia administrativă, în cadrul procedurii prealabile, şi alta care poate fi introdusă odată cu acţiunea principală (sau ulterior introducerii acţiunii principale).

– suspendarea dispusă de **legiuitor** sau de **autorul actului**. Poate fi vorba despre însuşi legiuitorul constituant, şi avem în vedere art. 123 alin. (5) din Constituţie, care prevede că *atacarea de către prefect a unui act al consiliului local, cel judeţean sau al primarului atrage* ***suspendarea de drept*** *a actului dedus judecăţii.* Cazuri de suspendare regăsim consacrate şi în Codul administrativ în numeroase articole. Exemplu, potrivit art. 159, mandatul primarului se suspendă în situaţiile precizate de acest text. În conformitate cu art. 193 C. adm., dispoziţiile art. 159 privind suspendarea de drept a mandatului se aplică şi preşedintelui şi vicepreşedinţilor de consiliu judeţean şi exemplele ar putea continua.

15.3.4. Ultima problemă care se cuvine a fi analizată vizează **tipurile (categoriile) de suspendare,** existând două tipuri de suspendare:

1) *suspendarea de drept* sau legală, care intervine *ope legis*, în baza unui text de lege;

2) *suspendarea dispusă de anumite autorităţi publice,* care, la rândul ei, este de mai multe feluri:

– *suspendarea dispusă de instanţa de judecată,* în baza art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

– *suspendarea dispusă de alte autorităţi publice*, şi implicit prin alt gen de acte decât cele specifice procedurii judecătoreşti.

Astfel, cum menţionam, prin **decret al Preşedintelui** poate fi suspendat din funcţie acel ministru împotriva căruia s-a cerut urmărirea penală.

Preşedintele, la rândul său, poate fi suspendat din funcţie, prin **hotărârea Parlamentului**, în cazul în care a încălcat grav Constituţia.

15.4. Întinderea efectelor suspendării executării actelor administrative normative şi individuale

În doctrina recentă a fost ridicată o interesantă problemă cu privire la întinderea efectelor suspendării executării actului administrativ în funcţie de caracterul individual sau normativ al său. Mai exact, s-a pus problema: *„Având în vedere că actul normativ se adresează unei serii nedeterminate de subiecte de drept, efectele suspendării acestuia vor fi recunoscute şi faţă de ei, pentru identitate de raţiune (i.e., aparenţa de nelegalitate stabilită de instanţă în contextul soluţionării cererii de suspendare va fi recunoscută şi în*

[1] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 54.

favoarea tuturor celorlalţi destinatari ai actului) sau doar faţă de reclamanţi?"[1] Autorul aduce în studiul său argumente pro şi contra acestei posibilităţi, însă conchide în sensul că înclină să îmbrăţişeze *„opinia în sensul că efectele suspendării actului administrativ normativ se produc doar între părţile din litigiu, întrucât cadrul legal aplicabil nu pare să susţină ideile efectelor erga omnes ale unei astfel de hotărâri, însă, în egală măsură, suntem de părere că această chestiune poate fi tranşată fie ca urmare a unor modificări precise asupra sediului materiei (...), fie în urma unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept sau a unei decizii dată în soluţionarea unui recurs în interesul legii"*[2].

Interesant este faptul că în 2017 Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a fost sesizată cu un recurs în interesul legii, al cărei obiect l-a constituit *„interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ (...) şi ale art. 435 C. pr. civ., vizând ipoteza admiterii cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ şi a efectelor acestei soluţii faţă de părţile litigiului, precum şi faţă de terţi"*. Prin Decizia nr. 18/2 oct 2017[3], Înalta Curte a respins ca inadmisibilă sesizarea, considerând că în cauză nu s-ar fi făcut dovada existenţei unei jurisprudenţe divergente cu privire la problema de drept evocată, precum şi faptul că aceasta nu ar fi actuală, raportat la momentul pronunţării deciziilor de speţă ale căror soluţii s-au aflat la baza sesizării Înaltei Curţi.

În ceea ce ne priveşte, apreciem, asumându-ne anumite reacţii, că Înalta Curte s-a cam „spălat pe cap", cum s-ar spune, pentru că problema este într-adevăr importantă şi se impune a fi clarificată. Credem că este dificil să admitem caracterul opozabil erga omnes al hotărârilor de suspendare a unor acte administrative normative prin raportare la condiţiile în care aceasta se dispune şi care vizează, între altele, riscul produceri unor pagube iminente, care se particularizează de la caz la caz.

§ 16. Revocarea actelor administrative

16.1. Revocarea este definită de majoritatea autorilor ca fiind *operaţiunea juridică prin intermediul căreia organul emitent sau organul ierarhic superior acestuia desfiinţează (scoate din vigoare) un act*[4]. Ea reprezintă un caz particular al nulităţii, dar, în acelaşi timp, şi o regulă,, un principiu fundamental al regimului juridic al actelor administrative[5].

Revocarea este de două feluri:

a) ***retractarea***, atunci când desfiinţarea actului se face de *organul emitent;*

b) ***revocarea propriu-zisă***, atunci când se face de *organul ierarhic superior celui emitent.*

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 o reglementează prin art. 7 în ambele forme, atât sub forma retractării, cât şi a revocării propriu-zise, în contextul în care admite ca

---

[1] Alexandru Mitră, *Consideraţii cu privire la întinderea efectelor suspendării executării actelor administrative cu caracter normativ,* în RDP nr 3-4/2020, p. 111.

[2] *Ibidem*, p. 124.

[3] Publicată în M. Of. nr. 970 din 7 decembrie 2017.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 83; I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 55.

[5] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 5-a, p. 51.

plângerea prealabilă anterioară sesizării, care reprezintă regula, să se poate face atât la organul emitent, care ar urma să **o retracteze,** cât şi la cel ierarhic superior, acolo unde acesta există, care ar urma **să o revoce.** Codul administrativ prevede şi el revocarea în mai multe articole, cum ar fi art. 44 privind revocarea membrilor Guvernului; art. 275 alin. (8) prevede că *„Ministrul care coordonează instituţia prefectului poate propune Guvernului revocarea ordinelor emise de prefect care au caracter normativ sau a celor prevăzute la alin. (2) şi (6), dacă le consideră nelegale sau netemeinice, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi pot leza interesul public".*

16.2. Cauzele care determină revocarea pot fi analizate din două puncte de vedere:

a) din punctul de vedere al **cauzei**, identificăm:

– revocarea intervenită pentru cauze de *nelegalitate* a actului;

– revocare care intervine pentru cauze de *neoportunitate* a acestuia.

b) din punctul de vedere al **momentului în care intervin faţă de emiterea actului, cauzele revocării**, indiferent că vizează nelegalitatea sau neoportunitatea lui, pot fi:

– cauze *anterioare* emiterii actului, care determină ca efectele juridice ale revocării să fie *ex tunc*, deci *pentru trecut*;

– cauze *concomitente* cu emiterea/adoptarea actului, determină efecte juridice *ex tunc*;

– cauze *ulterioare* emiterii/adoptării actului, care produc efecte juridice *ex nunc (pentru viitor).*

Deşi revocarea reprezintă *un caz particular al nulităţii*, ea se deosebeşte de anulare, dar şi de suspendare, din mai multe puncte de vedere:

a) în funcţie de **cauzele** care le determină, *revocarea, ca şi anularea, intervin atunci când există* ***certitudinea*** *că actul este viciat, pentru cauze de nelegalitate sau neoportunitate a lui,* pe când *suspendarea intervine când există* ***dubii, îndoieli*** *cu privire la nelegalitatea actului*;

b) sub aspectul **autorităţilor care pot dispune cele trei tipuri de operaţiuni juridice,** desprindem următoarea situaţie:

– revocarea *poate fi dispusă, atât de organul emitent, cât şi de cel ierarhic superior.* Există unele categorii de autorităţi ale administraţiei publice *care nu au organe ierarhic superioare şi ale căror acte pot fi revocate doar de ele, pot fi astfel doar* ***retractate;***

– suspendarea *poate fi dispusă de autorităţile competente să decidă revocarea*, precizând situaţia existenţei organelor autonome, care nu au autoritate ierarhic superioară, dar şi *un alt organ public competent, de regulă instanţa de judecată*;

– anularea poate fi *dispusă atât de organul ierarhic superior*, dacă există un asemenea organ, cât şi de *instanţa de judecată* sau *exclusiv de instanţa de judecată în cazul existenţei unor acte emise de autorităţile administrative care nu au organ ierarhic superior*;

c) din punct de vedere al **efectelor produse,** *suspendarea produce doar întreruperea, încetarea cu caracter temporar a acestor efecte,* în vreme ce *anularea şi revocarea produc încetarea, cu caracter definitiv,* a lor.

Precizăm că **revocarea este întotdeauna definitivă,** în sensul că **actul normativ sau individual revocat nu mai poate fi pus în vigoare**[1].

[1] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 150.

16.3. Excepţiile de la principiul revocabilităţii

De la *principiul revocabilităţii actelor administrative*, există *excepţii care privesc exclusiv actele administrative cu caracter individual, deoarece actele administrative normative sunt oricând revocabile*[1].

Aceste excepţii sunt deduse *fie din natura actului, fie din efectele pe care le-au produs, fie din voinţa legiuitorului*[2].

Identificăm, în consonanţă cu tezele exprimate în doctrină[3], cu soluţiile promovate de legislaţie şi jurisprudenţă, şi în conformitate cu criteriile pe care le-am enunţat mai sus, următoarele categorii de excepţii:

a) *actele administrative cu caracter jurisdicţional* – sunt emise/adoptate după o procedură specială, guvernată de principii similare procedurii judiciare, ele intervenind atunci când există un litigiu în domeniul administraţiei active care se impune a fi soluţionat;

b) *actele administrative care fie dau naştere la raporturi de drept privat* (civile, de drept al muncii), fie *sunt emise ca urmare a existenţei unor contracte civile sau administrative.*

Este vorba de *actele administrative condiţie* (sau condiţiune, în dulcele grai interbelic), a căror existenţă a fost fie acceptată[4], fie negată[5].

Dintr-un act administrativ se pot naşte şi raporturi de muncă[6], cum ar fi o dispoziţie de repartizare în muncă emisă de direcţiile de muncă şi ocrotire socială. În contextul în care dreptul la muncă este un garantat de Constituţie şi de legislaţia în vigoare, este evident că un asemenea act nu mai poate fi revocat.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în art. 7 alin. (5) exceptează de la parcurgerea procedurii prealabile *actele administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice.* Prin alin. (6) al art. 1 al aceleiaşi legi se prevede că *„Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, **în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice.**"*

Codul administrativ prevede şi el această categorie de acte exceptate în art. 275 alin. (8), conform căruia ministrul de resort poate propune Guvernului revocarea ordinelor emise de prefect care au caracter normativ sau a celor prevăzute la alin. (2) şi (6), însă **este necesar ca acestea să nu fi intrat în circuitul civil şi să nu fi produs efecte juridice**.

Exceptarea acestor acte este logică, însă modul de formulare este deficitar, deoarece sintagma *circuit civil* utilizată de legiuitor este specifică dreptului privat. Credem că în mod corect textul ar trebui să se refere la **acte care au intrat în ordinea juridică, producând efecte juridice,** soluţie pe care o propunem de lege ferenda.

Cât priveşte **actele administrative care au fost emise în baza unui contract civil**, raţiunea acestei excepţii, cum s-a subliniat deja în doctrină, rezidă în faptul că actul administrativ care precede un asemenea contract, în condiţiile în care contractul s-a încheiat

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, pp. 85-93, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 56.
[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, pp. 85-86.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 90, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 56.
[4] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 321.
[5] R. Ionescu, *op. cit.,* p. 279.
[6] I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 57-58.

deja, devine o parte componentă a acestuia, un *instrument juridic*[1] *de care depinde executarea însăşi a contractului*, ceea ce înseamnă că, dacă s-ar admite revocarea actului administrativ, aceasta ar determina *chiar rezilierea contractului, ceea ce nu este admis a se realiza de organul administrativ, ci doar de instanţa judecătorească.*

Exemplu, în baza unui **ordin de repartizare** a fost încheiat un **contract de închiriere**.

Considerăm că **asigurarea ocrotirii stabilităţii juridice este şi raţiunea acestei excepţii**[2]. Sau, în termenii dreptului european, ai jurisprudenţei celor două Curţi Europene pătrunsă şi în cea naţională, cu precădere cea a Curţii Constituţionale, este vorba despre **principiul garantării securităţii juridice.**

c) *actele administrative care au fost executate material* – sunt exceptate de la principiul revocabilităţii din raţiuni care ţin de efectele materiale, economice pe care le-au produs şi de ineficienţa pe care ar avea-o un act de revocare în condiţiile în care realizarea materială a actului s-a produs deja. Raţiunea excepţării acestei categorii de acte constă în faptul că **prin revocarea lor nu se poate restabili situaţia materială anterioară**[3].

Susţinem însă opinia care a fost deja exprimată în doctrină, că în cazul în care *orice act administrativ exceptat de la principiul revocabilităţii a fost obţinut prin manopere frauduloase, dolozive, el nu se mai poate bucura de caracterul irevocabil*[4]. Fac totuşi excepţie, şi în această situaţie, actele administrative jurisdicţionale şi cele executate material, pentru care irevocabilitatea subzistă, din raţiuni care ţin de însăşi exceptarea lor de la principiul revocabilităţii.

d) *Actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziţie a legii* sau care *au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilităţii*[5].

Soluţia este impusă de principiul simetriei juridice, care obligă ca un act juridic să fie desfiinţat printr-un alt act juridic care are aceeaşi forţă juridică sau o forţă juridică superioară.

Deşi există anumite asemănări cu categoria enunţată mai sus, nu există totuşi identitate de situaţii, în prima categorie *legiuitorul decide că* ***anumite acte administrative nu pot fi revocate,*** iar în cea de-a doua categorie *decizia legiuitorului* ***vizează anumite categorii de raporturi juridice pe care le garantează sub aspectul stabilităţii.***

Constatăm că în această a doua situaţie, *nu actul însuşi este garantat, ci raportul juridic care se naşte din act.*

e) *Actele administrative prin care se aplică sancţiuni specifice celor trei forme de răspundere existente în dreptul administrativ*[6].

Aceste acte, denumite de unii autori *„acte de sancţionare"*[7], nu pot să fie revocate de organul care le-a emis sau de cel ierarhic superior, ci de autorităţile şi după procedura stabilite prin reglementări speciale. Precizăm că este vorba despre toate formele de

---

[1] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* p. 219.

[2] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 57.

[3] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 60.

[4] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.*, p. 61; T. Drăganu, *Câteva consideraţii cu privire la actele de drept administrativ obţinute prin manopere frauduloase"*, în Justiţia Nouă nr. 5/1961; R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 324.

[5] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 59.

[6] În partea consacrată acestei probleme, vom identifica trei astfel de forme, respectiv *răspunderea administrativ disciplinară, contravenţională şi patrimonială.*

[7] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 61.

răspundere administrativă, nu doar despre cea contravenţională, cum se susţine de către unii autori[1]. Exemplu, o sancţiune administrativ-disciplinară va putea fi anulată doar de către instanţa de judecată.

16.4. Problema revocării actelor administrative în dreptul european

Curtea de Justiţie de la Luxemburg a procedat la încorporarea în dreptul european a unui set de principii existente în sistemele naţionale ale statelor membre, printre care se regăseşte şi **principiul revocării actelor administrative,** urmare a constatării că tratatele constitutive nu conţineau referiri la această materie[2].

Se manifestă astfel pe plan european o preocupare pentru soluţionarea litigiilor ivite între administraţia publică şi cetăţeni căutându-se în acest sens modalităţi amiabile de reglementare. În cadrul acestei preocupări, tema revocării actelor administrative apare ca fiind importantă pentru doctrina şi legislaţia administrativă, precum şi pentru jurisprudenţă, atât la nivel naţional, cât şi european[3]. Consiliul Europei a adoptat la data de 5 septembrie 2001 Recomandarea Rec. (2001) a Comitetului de Miniştri către Statele Membre ale Consiliului Europei asupra modalităţilor alternative de reglementare a litigiilor între autorităţile administrative şi persoanele private, care statuează, în principiu, că recursul în faţa administraţiei trebuie să fie accesibil subiectului oricărui act, şi poate avea ca obiect atât legalitatea cât şi oportunitatea actului.

În plus, se mai arată că recursurile administrative pot fi obligatorii, în anumite cazuri, înainte de sesizarea instanţei, iar acestea trebuie să facă obiectul unei examinări atente şi să conducă la o decizie din partea autorităţilor competente. Într-un asemenea context trebuie înţeleasă şi dispoziţia art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care consacră caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile.

Finalitatea unui asemenea demers este aceea de a asigura respectarea *principiului bunei administrări*, deoarece prin promovarea unui recurs administrativ de către beneficiarul actului sau de către o persoană vătămată într-un drept sau într-un interes legitim se poate ajunge la revocarea acelui act[4].

În egală măsură se impune precizarea că la nivelul Uniunii Europene, Curtea de la Luxemburg a stabilit limitele revocabilităţii actelor administrative ale instituţiilor europene, fiind vorba despre **respectarea principiului securităţii juridice şi cel al încrederii legitime.** Respectarea celor două principii impune respectarea unor condiţii şi restricţii pentru a se putea recurge la revocarea unui act administrativ[5].

---

[1] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 150.

[2] J. Boulois, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour des Justice du Communautés Européennes,* Tome I, 6e édition, Éd. Dalloz, Paris, 1994, p. 82.

[3] L. Vişan, D.I. Pasăre, *Revocarea actelor administrative – dimensiune a principiului bunei administrări,* articol apărut în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 288-289.

[4] L. Vişan, D.I. Pasăre, *Revocarea actelor administrative, art. cit.,* pp. 293-294.

[5] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* pp. 151-151 şi nota de subsol nr. 407.

§ 17. Anularea actului administrativ

17.1. Doctrina defineşte anularea ca fiind *operaţiunea juridică ce constă într-o manifestare de voinţă în scopul de a determina, în mod direct, desfiinţarea actului şi, deci, încetarea definitivă a efectelor juridice produse de acesta*[1].

Într-o modalitate mai dezvoltată, un alt autor defineşte anularea unui act administrativ unilateral ca fiind *acea sancţiune care lipseşte actul de efectele pentru care acesta a fost emis şi care îmbracă forma unei manifestări explicite de voinţă, aparţinând, în principiu, unei instanţe judecătoreşti şi, în subsidiar, unui organ al administraţiei publice, altul decât cel care a emis respectivul act, manifestare ce se exteriorizează întrucât, cu ocazia emiterii actului, au fost încălcate dispoziţiile legii*[2].

În opinia noastră, anularea reprezintă o manifestare de voinţă prin care încetează, în tot sau în parte, efectele unui act administrativ la a cărui emitere, adoptare sau încheiere au fost încălcate anumite condiţii de validitate prevăzute de lege.

Art. 1.246 C. civ. defineşte nulitatea astfel: „Oricare contract încheiat cu încălcarea condiţiilor cerute de lege pentru încheierea lui valabilă este supus nulităţii, dacă prin lege nu se prevede o altă sancţiune".

Există suficiente asemănări între nulitatea din dreptul civil şi cea din dreptul administrativ, dar există şi aspecte care le disting. În doctrină, elementul de distincţie cu titlu de şcoală care se dă este acela că *„în dreptul privat nu există nulitate fără text, pe când în dreptul administrativ, în cele mai multe împrejurări nulitatea există fără text"*[3].

17.2. Teoria nulităţii în perioada interbelică

Conform doctrinei interbelice, şi ne raportăm la unul din corifeii acestei perioade[4], există trei categorii de nulităţi:

a) *acte inexistente*, care nu au nevoie de nicio constatare;

b) *acte nule de drept*, care au aparenţă legală, dar sunt lovite de un viciu de o asemenea profunzime încât acesta poate fi constatat oricând, neputând fi acoperit prin trecerea timpului;

c) *acte anulabile*, când actul prezintă doar unele vicii de formă, care pot fi invocate într-un interval de timp determinat şi numai de acele subiecte de drept, autorităţi sau persoane fizice, care au un interes direct şi personal[5].

Atunci când analizăm problema nulităţii actului administrativ, trebuie să pornim de la *condiţiile de fond şi de formă pe care legiuitorul le stabileşte, să cercetăm ce influenţă are nerespectarea unei condiţii asupra validităţii actului, cine poate să invoce viciul respectiv şi în ce termen.*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, p. 72.

[2] C. Clipa, *Consideraţii cu privire la regimul juridic al anulabilităţii actului administrativ,* în RDP nr. 4/2012, p. 26.

[3] J. Vermeulen, *Evoluţia dreptului administrativ român,* Bucureşti, Institutul de arte grafice „Vremea", 1943, p. 107.

[4] P. Negulescu, *op. cit.,* vol. II, pp. 424-466.

[5] P. Negulescu, *op. cit.,* vol. II, p. 426.

Pornind de aici, marele dascăl recunoaşte existenţa a trei mari categorii de interese:

– *interese generale*, adică interesele colectivităţii reprezentate prin stat;

– *interese locale* (regionale sau speciale), reprezentate prin unităţile administrativ-teritoriale;

– *interese individuale*, respectiv interesul particularilor, al administraţilor.

Misiunea legii este ***să ţină cont de aceste interese şi să le concilieze.***

17.3. Repere ale teoriei actuale a nulităţii actului administrativ

Anularea actului administrativ, ca a oricărui act juridic în general, poate fi definită ca reprezentând o operaţiune juridică prin intermediul căreia actul se desfiinţează, încetând astfel, în general pentru trecut, efectele sale juridice[1].

Un aspect esenţial al regimului juridic al acestei sancţiuni este faptul că ea este dispusă de un alt organ decât cel care a emis actul, respectiv organul ierarhic superior sau instanţa de judecată[2]. Dreptul organului ierarhic superior de a anula actele organelor inferioare lor ne apare ca *o consecinţă a dreptului de control general,* motiv pentru care *dreptul de anulare nu e necesar a fi prevăzut expres*[3].

În cazul actelor emise de autorităţi ale administraţiei publice care nu se subordonează ierarhic altora, exemplu autorităţile centrale sau locale autonome, *anularea nu va putea fi dispusă decât de instanţa de judecată.*

Instituţia anulării actului administrativ este prevăzută de art. 52 din Constituţie care consacră *acel tip de anulare care este dispus de instanţa judecătorească.* Potrivit textului menţionat, *persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim,* ***anularea actului*** *şi repararea pagubei.*

Nulitatea absolută are ca specific faptul că *sancţionează nerespectarea, la încheierea actului juridic, a unei norme care ocroteşte un interes general, obştesc.* În cazul celei ***relative*** *sunt nerespectate, la încheierea actului juridic, norme care ocrotesc un interes particular, individual ori personal*[4].

Constatăm astfel că *„(...) distincţia nulitate absolută – nulitate relativă are drept criteriu de distincţie interesul apărat (public, respectiv privat) şi, ca o consecinţă, imediată, persoana care poate invoca nulitatea (orice persoană interesată, respectiv persoana protejată de norma care instituie nulitatea) (...)"*[5].

Autorul citat, analizând doctrina contemporană, ajunge la concluzia că s-au exprimat trei teorii privind nulitatea, respectiv cea **monopartită,** potrivit căreia *„există un singur tip de nulitate –* ***nulitatea",*** cea **bipartită,** conform căreia există nulitate absolută şi relativă şi cea **tripartită,** *„promovată de Tudor Drăganu şi continuată de discipolii săi",* potrivit

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 69-80.

[2] V. Prisăcaru, *op. cit.,* p. 233.

[3] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 62.

[4] Gh. Beleiu, *op. cit.,* p. 183.

[5] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010, pp. 381-382.

căreia există nulitate absolută, relativă şi inexistenţa[1]. Opinia exprimată în lucrarea citată este în sensul că *„dreptul administrativ nu poate admite decât două sancţiuni ale actelor administrative ilegale: nulitatea (care este un concept unitar) şi inexistenţa"*[2].

Într-o altă opinie, care se fundamentează pe concepţia profesorului Iorgovan care a formulat *teoria unicităţii nulităţii,* se consideră că *„până la consacrarea unui asemenea principiu în viitorul Cod de procedură administrativă, (...) se impune să admitem că distincţia sus-menţionată rămâne pur teoretică, practica administrativă şi cea jurisprudenţială nefăcând o asemenea distincţie, ci, dimpotrivă, constatând pur şi simplu nulitatea unui act administrativ atunci când acesta prezintă aspecte de nelegalitate"*[3].

Din punctul de vedere al întinderii efectelor, nulităţile se împart în ***nulităţi totale***, când *este desfiinţat un act juridic în integralitatea sa* şi în ***nulităţi parţiale,*** când *se desfiinţează doar o parte a actului, celelalte părţi ale sale continuând să producă efecte juridice, deoarece nu contravin legii.* Art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că *instanţa, soluţionând cererea, poate, după caz,* ***să anuleze în tot sau în parte, actul administrativ.***

Nulitatea absolută *intervine pentru încălcarea condiţiilor de fond, esenţiale pentru validitatea actului, a unor interese generale, iar* **nulitatea relativă** *pentru condiţii de mai mică importanţă, care privesc interese exclusiv personale.* Se consideră că relevanţa distincţiei între cele două tipuri de nulităţi este în mod particular pusă în evidenţă în contenciosul administrativ, unde încălcarea unor reguli de ordine publică poate determina nulitatea absolută a actului[4].

În **art. 535** regăsim expresia **nulitatea de drept,** textul prevăzând că *actele administrative întocmite cu nerespectarea dispoziţiilor art. 528-533 sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanţa de contencios administrativ competentă, în condiţiile legii.* Observăm faptul că în Codul administrativ există două texte, art. 535 şi 487 alin. (4) care utilizează această sintagmă, restul textelor fac referire la *nulitate* sau *nulitate absolută.* S-a apreciat într-un studiu elaborat de un practician, în baza jurisprudenţei deja conturate, că *prin sintagma nulitate de drept din cuprinsul art. 5356 trebuie înţeles un caz de nulitate expresă, judiciară, prevăzută pentru nerespectarea unor cerinţe de formă, organul judiciar va constata prin considerentele hotărârii existenţa unui viciu de legalitate a actului, cauză concretă de ineficacitate a acestuia şi va dispune prin dispozitiv anularea, iar nu constatarea nulităţii actului administrativ (în condiţiile legii contenciosului administrativ)*[5].

Din punctul de vedere al ***efectelor juridice***, nulitatea actului administrativ diferă de cea a actului civil[6], după cum urmează:

– indiferent de condiţiile care au fost încălcate, organul competent va putea să dispună anularea actului;

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* pp. 382-392.

[2] *Idem,* p. 399.

[3] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelaţia nulitate-revocare-inexistenţă. Aspecte controversate în doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă,* în Dreptul nr. 1/2017, p. 132.

[4] A. Trăilescu, *Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ,* în Dreptul nr. 12/2001, p. 86.

[5] M.M. Perjaru, *Nulitatea de formă a actelor administrative privind raportul de serviciu al funcţionarilor publici în lumina prevederilor Codului administrativ,* în RDP nr. 3/2022, p. 72.

[6] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 63.

– dacă în dreptul civil nulităţile relative pot fi confirmate de cel lezat, iar nulităţile absolute nu pot fi confirmate, **în dreptul administrativ pot fi confirmate ambele categorii de nulităţi, nu numai nulităţile relative.**

În dreptul civil se mai recunosc şi **nulităţi exprese** şi **nulităţi tacite,** în funcţie de modul în care este exprimată nulitatea, precum şi **nulitatea de fond** şi **de formă,** în raport de felul condiţiei de validitate încălcate[1].

Instituţia anulării este prezentă şi în Codul administrativ. Exemplificăm cu art. 527, care reglementează **anularea actului administrativ de încetare a raportului de serviciu.** În alin. (1) se prevede că *funcţionarul public poate cere instanţei de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condiţiile şi termenele prevăzute de legea contenciosului administrativ.*

Prin alin. (3) se prevede că, *în cazul în care prin hotărâre judecătorească definitivă s-a dispus* ***anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu,*** *perioada de timp dintre data încetării raportului de serviciu al funcţionarului public şi data reintegrării efective în funcţia publică constituie vechime în muncă, vechime în specialitate, precum şi vechime în grad profesional, potrivit legii.*

17.4. Organele care pot dispune anularea unui act administrativ

Această sancţiune poate fi dispusă de următoarele categorii de autorităţi:

a) *de organul ierarhic superior*, în virtutea raportului de subordonare ierarhică;

b) *de instanţa de judecată,* care îşi fundamentează acest drept pe dispoziţiile art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

17.5. Procedura anulării este diferită, în funcţie de organul care dispune anularea

Astfel, în cazul *anulării dispuse de organul ierarhic superior*, instrumentul juridic prin care se dispune anularea va fi *actul administrativ*, ceea ce înseamnă că *procedura va fi cea specifică emiterii/adoptării unui act administrativ.*

În cazul în care *instanţa judiciară* decide anularea actului, procedura va fi cea *instituită prin* art. 18[2] din *Legea nr. 554/2004*, cu modificările şi completările ulterioare.

---

[1] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.,* 2014, p. 216.

[2] Art. 18, intitulat *Soluţiile pe care le poate da instanţa*, prevede că: *(1) Instanţa, soluţionând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă. (2) Instanţa este competentă să se pronunţe, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii. (3) În cazul soluţionării cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. (4) Atunci când obiectul acţiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate: a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte; b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit; c) impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei anumite obligaţii; d) suplini consimţământul unei părţi, când interesul public o cere; e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale. (5) Soluţiile prevăzute la alin. (1) şi alin. (4) lit. b) şi c) pot fi stabilite sub sancţiunea unei penalităţi aplicabile părţii obligate, pentru fiecare zi de întârziere. (6) În toate situaţiile, instanţa poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părţii interesate, un termen de executare, precum şi amenda prevăzută la art. 24 alin. (2).*

17.6. Efectele anulării

Precizăm că, indiferent de condiţiile încălcate la emiterea actului şi de tipul de nulitate care urmează să intervină, *prezumţia de legalitate funcţionează până în momentul în care se constată sancţiunea respectivă*[1].

Ca regulă, anularea produce efecte juridice *ex tunc*, pentru trecut, actul este desfiinţat ca şi când el nu ar fi existat.

Ne raliem concepţiei exprimate în doctrină[2], potrivit căreia atunci când anularea se dispune pentru motive de neoportunitate, efectele juridice produse trebuie să fie *ex nunc*.

Reţinem, de asemenea, ca regulă a regimului juridic al anulării actului administrativ, faptul că *anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiţionată de legalitatea actului administrativ anulat*[3].

O asemenea teorie a fost confirmată[4] şi de către Înalta Curte prin Decizia nr. 10/2015, formulată în procedura unei hotărâri prealabile[5], prin care s-a statuat că *„hotărârea judecătorească definitivă irevocabilă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte şi în privinţa actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătoreşti de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluţionare pe rolul instanţelor judecătoreşti"*.

O discuţie specială trebuie făcută în ceea ce priveşte anularea unui **act administrativ cu caracter normativ.** Art. 23 din Legea nr. 554/2004 prevede că *„Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare"*.

§ 18. Inexistenţa actelor administrative

18.1. Inexistenţa reprezintă *„cea mai gravă sancţiune care poate afecta un act administrativ"*[6].

Instituţia inexistenţei actului administrativ a fost fundamentată în perioada interbelică, în care întâlnim o veritabilă „teorie" a inexistenţei actului administrativ[7]. Ideea de inexistenţă şi premisele apariţiei teoriei actelor inexistente, trebuie căutate în dreptul roman. Termenul *nullus, nulla, nullum* înseamnă, în accepţiunea sa primară, inexistent[8]. Inexistenţa intervine în cazurile în care încălcarea condiţiilor de valabilitate este atât de gravă, încât nu se pot aplica principiile sancţionării efectelor actului administrativ,

---

[1] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 65.

[2] R. Ionescu, *op. cit.,* p. 283.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 82. Este, de altfel, aplicarea principiului de drept *quod nullum est, nullum producit efectum.*

[4] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, vol. 2, p. 68.

[5] Decizia ICCJ nr. 10/2015, dată în pronunţarea unei chestiuni prealabile, publicată în M. Of. nr. 458 din 25 iunie 2015.

[6] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelaţia nulitate-revocare-inexistenţă. Aspecte controversate în doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă, art. cit,* p. 129.

[7] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 430 şi urm.

[8] I. Dogaru (coord.) *Drept civil. Idei producătoare de efecte juridice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 356.

urmând a i se aplica sancţiunea inexistenţei[1]. Sunt, astfel, inexistente actele administrative care nu au fost emise sau adoptate de organele competente, din punct de vedere al competenţei materiale şi teritoriale. Încălcarea legii în atare situaţie este atât de evidentă încât nu mai este necesară invocarea nelegalităţii actului şi pronunţarea nulităţii lor[2].

18.2. Fundamente constituţionale actuale ale inexistenţei actului administrativ

Un prim izvor constituţional îl reprezintă **art. 100** care reglementează decretele Preşedintelui, a căror nepublicare în Monitorul Oficial atrage *sancţiunea inexistenţei actului.*

Art. 108 prevede aceeaşi sancţiune în cazul nepublicării în Monitorul Oficial a actelor Guvernului. Legea fundamentală admite o excepţie, în cazul **hotărârilor cu caracter militar,** care, din raţiuni lesne de înţeles, se comunică numai instituţiilor interesate.

18.3. Regimul juridic al inexistenţei actului administrativ

Inexistenţa este o sancţiune specifică a actului administrativ, care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul sunt atât de grave, de fundamentale, încât conştientizarea lor nu este o problemă pentru nici un subiect de drept. Cum afirmă plastic profesorul Tudor Drăganu[3], orice subiect de drept, chiar şi unul cu inteligenţă medie, va realiza ilegalitatea flagrantă a actului.

Valorificând tezele de referinţă ale doctrinei[4], desprindem următoarele dimensiuni ale regimului juridic al actelor inexistente:

a) actele inexistente *nu se mai bucură de prezumţia de legalitate a actului administrativ;*

b) subiectele de drept *destinatare ale actului sau care cad sub incidenţa lui au dreptul de a se prevala de inexistenţa actului şi deci de a refuza îndeplinirea obligaţiilor care rezultă din act.*

În cazul actelor inexistente nu mai operează prezumţia de legalitate şi nimeni nu poate fi ţinut să se supună prescripţiilor exprimate în astfel de acte[5].

c) acestui drept îi corespunde, în mod corelativ, ***obligaţia*** celorlalte subiecte de drept *de a lua act de inexistenţa intervenită,* ceea ce înseamnă că *ele nu vor proceda, în baza actului, la executarea din oficiu şi la impunerea astfel a forţei de constrângere a statului,* pentru că actul nu mai este prezumat a fi legal şi deci el nu mai constituie titlu executoriu, nu se mai bucură de principiul *executio ex officio.*

Acestor elemente de regim juridic, doctrina franceză îl adaugă şi pe acela că *actul inexistent poate fi retras (revocat) în orice moment de către administraţie, în timp ce actul care este doar nul nu poate fi retras decât în interiorul termenului de recurs*[6]. În acelaşi sistem de drept regăsim şi procedura **excepţiei de inexistenţă**, care s-a propus a fi introdusă şi la noi[7].

---

[1] A. Negoiţă, *Drept administrativ,* Ed. Silvy, Bucureşti, 1996, p. 169.

[2] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 416.

[3] T. Drăganu, *Nulitatea actelor administrative individuale, op. cit.,* p. 64.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 78-79; I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 65-66.

[5] I. Alexandru, I.P. Slăniceanu, M. Cărăuşan, C.-I. Enescu, D. Dincă, *Drept administrativ,* Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 281.

[6] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 114.

[7] C. Stoian, *Consacrarea, în sistemul de drept românesc a excepţiei de inexistenţă a actului administrativ*, în RDP nr. 1/2014, pp. 94-97.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale exprese sau implicite referitoare la actul administrativ.

2. Analizaţi comparativ actul administrativ cu caracter normativ şi cel cu caracter individual.

3. Identificaţi, în Constituţie, dimensiunile regimului juridic al actelor administrative.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Nepublicarea decretelor Preşedintelui României în Monitorul Oficial atrage sancţiunea nulităţii absolute;

b) nepublicarea decretelor Preşedintelui României în Monitorul Oficial atrage sancţiunea inexistenţei.

2. a) Actele administrative inexistente se bucură de prezumţia de legalitate, până la data constatării inexistenţei lor;

b) actele administrative inexistente nu se mai bucură de prezumţia de legalitate şi de regula executării din oficiu.

3. a) Pot constitui excepţii de la principiul revocabilităţii actelor administrative doar actele administrative cu caracter individual;

b) pot constitui excepţii de la principiul revocabilităţii actelor administrative atât actele administrative cu caracter normativ, cât şi actele administrative cu caracter individual.

4. a) Actul administrativ individual produce, ca regulă, efecte din momentul comunicării;

b) actul administrativ individual produce, ca regulă, efecte din momentul emiterii/adoptării.

5. a) Cauzele revocării pot fi anterioare emiterii/adoptării actului administrativ;

b) cauzele revocării pot fi ulterioare emiterii/adoptării actului administrativ.

6. a) Suspendarea actului administrativ este o regulă a regimului juridic al actului administrativ;

b) suspendarea actului administrativ este o excepţie a regimului juridic al actului administrativ.

7. a) Revocarea reprezintă o excepţie de la regimul juridic al actului administrativ;

b) revocarea reprezintă o regulă a actului administrativ.

8. a) Suspendarea determină încetarea definitivă a producerii de efecte juridice ale actului administrativ;

b) suspendarea determină încetarea temporară a producerii de efecte juridice ale actului administrativ.

9. a) Forma scrisă a actului administrativ este o condiţie *ad validitatem* (pentru validitatea actului);

b) forma scrisă a actului administrativ este o condiţie *ad probationem* (pentru a constitui mijloc de probă).

10. a) Forma nescrisă (orală) se admite, prin excepţie, în cazul actelor cu caracter normativ;

b) forma nescrisă (orală) se admite, prin excepţie, în cazul contractelor administrative.

11. a) Formele procedurale de emitere/adoptare a actului administrativ pot fi anterioare, concomitente şi ulterioare emiterii/adoptării actului administrativ;

b) formele procedurale de emitere/adoptare a actului administrativ pot fi exclusiv anterioare şi concomitente.

12. a) Actul administrativ produce efecte din momentul semnării, contrasemnării şi înregistrării lui.

b) actul administrativ produce efecte din momentul emiterii sau adoptării lui.

13. a) Actul administrativ normativ produce efecte juridice pentru dreptul administrativ, muncii, civil şi alte ramuri de drept, inclusiv dreptul penal;

b) actul administrativ normativ produce efecte juridice pentru dreptul administrativ, muncii, civil şi alte ramuri de drept, cu excepţia dreptului penal.

14. a) Anularea unui act administrativ produce efecte juridice întotdeauna pentru trecut *(ex tunc)*;

b) anularea unui act administrativ produce efecte juridice pentru trecut, dar şi pentru viitor, când intervine pentru cauze de neoportunitate.

15. a) Avizele pot avea doar caracter consultativ;

b) avizele pot avea caracter facultativ, consultativ şi conform.

16. a) Cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru întrunirea valabilă a organului colegial;

b) cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru votarea actului.

17. a) Comunicarea este o modalitate de aducere la cunoştinţă a actului administrativ cu caracter normativ;

b) comunicarea este o modalitate de aducere la cunoştinţă a actului administrativ individual şi normativ.

CAPITOLUL XVIII

CONTRACTUL ADMINISTRATIV

§ 1. Scurt istoric

Contractul administrativ a fost considerat în doctrina juridică interbelică „o instituţie exogenă ce nu putea evoca esenţa realităţilor indigene"[1].

El reprezintă o creaţie a jurisprudenţei Consiliului de Stat francez[2] şi a fost dezvoltat în doctrină de unul din corifeii dreptului public din această ţară, şi anume Gaston Jèze, care înţelege prin *„contracte administrative"*, *„contractele încheiate de administraţie pentru a asigura funcţionarea unui serviciu public şi care este supus, din punct de vedere al regulilor particulare, altor reguli decât cele care guvernează raporturile dintre particulari"*.

Codul civil defineşte contractul în art. 1.166 ca fiind *„acordul de voinţă dintre două sau mai multe persoane cu intenţia de a constitui, modifica sau stinge un raport juridic"*. Este neîndoielnic faptul semnalat de doctrină că trăsătura esenţială, definitorie a unui contract, o constituie acordul de voinţă al părţilor exprimat cu intenţia de a se obliga juridiceşte[3].

Atât în doctrina românească, dar şi în cea franceză, noţiunea de contract administrativ este legată de noţiunea de domeniu public şi de serviciu public[4].

Regulile specifice contractelor administrative privesc următoarele aspecte:

a) *forma contractului*, care este prestabilită de legiuitor;

b) *puterile exorbitante ale administraţiei*, cu ajutorul cărora administraţia poate obţine, prin impunere unilaterală, executarea fidelă şi regulată a prestaţiei convenite prin contract;

c) *anumite facilităţi pe care administraţia le dă celor cu care a contractat*, pentru ca aceştia să-şi poată duce la bun sfârşit prestaţiile stabilite prin contract;

d) *competenţa tribunalelor administrative*, pentru soluţionarea eventualelor litigii care ar putea apărea în executarea unui astfel de contract. În ceea ce priveşte acest aspect, lucrurile s-au schimbat în legislaţia românească începând cu luna iulie 2018, prin intrarea în vigoare a Legii nr. 212/2018 pentru modificarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi a altor acte normative[5], prin care competenţa în ceea ce priveşte soluţionarea litigiilor derivate din contracte administrative a fost împărţită între **instanţele de drept comun,** pentru litigiile care privesc executarea acestor contracte şi **instanţele de contencios administrativ,** pentru restul litigiilor.

Teoria contractelor administrative a fost fundamentată pornindu-se de la ideea că *„administraţia, având un caracter îndoit, perfectează două feluri de contracte: contracte*

---

[1] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Marvan, vol. I, ed. a 4-a, 1934, p. 160.

[2] C. Debbasch, *op. cit.,* vol. II, p. 295.

[3] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.,* vol. I, p. 37.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, p. 103.

[5] Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

administrative şi contracte de drept privat". Cele dintâi contracte urmează un regim juridic de drept public, care este deosebit de acela aplicabil convenţiunilor dintre particulari[1].

§ 2. Repere actuale ale noţiunii de contract administrativ

„O tendinţă vizibilă astăzi constă în faptul că, în partea considerată a ţine tradiţional de dreptul privat, pătrund instrumente ale dreptului public[2]".

În doctrină[3] se atrage atenţia că trebuie să distingem între conceptele de *contracte încheiate de administraţie,* care reprezintă genul şi *contractele administrative,* ca specie a acestor contracte. Se clarifică astfel faptul că între conceptele de *contract al administraţiei* şi *contract administrativ* există o relaţie de la întreg la parte, contractele administrative nefiind singurele pe care le încheie administraţia.

Perioada de după decembrie 1989 poate fi calificată ca o nouă etapă în evoluţia teoriei contractului administrativ, prima în istoria României în care ar fi trebuit să se regăsească fundamentată legal şi doctrinar existenţa acestui act juridic, pornind de la faptul că însăşi Constituţia din 1991 îl recunoaşte fără a-l califica expres cu denumirea de *„contract administrativ"*.

Este vorba de art. 136 alin. (4) care recunoaşte mijloacele juridice de valorificare a bunurilor proprietate publică: *darea în administrare,* care nu se poate face decât către o regie autonomă sau instituţie publică; *concesiunea; închirierea* şi *darea în folosinţă gratuită.*

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, nu numai că recunoaşte această noţiune, dar o şi explică în art. 2 alin. (1) lit. c) care, defineşte **actul administrativ,** iar la lit. c[1]), introdusă prin Legea nr. 212/2018, prevede că *sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, achiziţii publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative*[4].

În doctrină se atrage atenţia că *„asimilarea contractelor încheiate de autorităţile publice actelor administrative se face doar* ***în sensul legii****, adică doar din punct de vedere procesual"*[5].

Acest text operează atât cu noţiunea de contract, cât şi cu cea de **contract administrativ.** Termenul de contract administrativ îl regăsim şi în art. 18 alin. (4), care prevede că *soluţiile pe care le poate dispune instanţa atunci când acţiunea în contencios administrativ are ca obiect un* ***contract administrativ.***

Codul administrativ nu operează cu noţiunea de contract administrativ, însă reglementează forme de manifestare a acestuia în capitolul III al titlului I a părţii a V-a a sa, consacrat *regulilor specifice privind proprietatea publică şi privată a statului sau a unităţilor*

---

[1] G. Costin, *Noţiunea contractului administrativ,* Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, Imprimeria centrală, Bucureşti 1945, p. 9.

[2] I. Cristian Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în RDP nr. 4/2014, p. 110.

[3] C.S. Săraru, *Contractele administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, pp. 25-26.

[4] Sub aspectul tehnicii de redactare, fosta literă c) a art. 2 alin. (1) se împarte în două litere, la litera c) rămâne definiţia actului administrativ, iar la litera c[1)] se defineşte actul administrativ asimilat.

[5] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit.,* p. 96.

administrativ-teritoriale, unde se reglementează *darea în administrare, concesionarea, închirierea* şi *darea în folosinţă gratuită* a bunurilor proprietate publică.

Credem că aceasta este o carenţă a Codului administrativ, care ar trebui complinită în viitor, dat fiind faptul că este necesar ca el să fie pus în acord cu viitorul Cod de procedură administrativă, care urmează să reglementeze contractul administrativ.

§ 3. Definiţia contractului administrativ

Natura juridică în egală măsură complexă şi controversată a contractului administrativ a făcut ca această instituţie să fie revendicată atât de specialiştii în dreptul public, cât şi de cei în drept privat, făcând parte, din acest punct de vedere, din categoria instituţiilor juridice care se află la interferenţa între cele două mari ramuri ale dreptului, la *„frontiera dintre actul unilateral şi contract"*[1] după cum intitulează un autor francez lucrarea consacrată acestei instituţii.

Contractul administrativ reprezintă *un acord de voinţă, dintre o autoritate publică, aflată pe o poziţie de superioritate juridică, pe de o parte, şi alte subiecte de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părţi), prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus, în principal, unui regim de putere publică.*

Desprindem următoarele trăsături ale contractului administrativ:

a) este *o convenţie sau mai exact un acord de voinţă încheiat între mai multe părţi.*

b) una din părţile contractului este *un subiect determinat*, respectiv un organ care acţionează în realizarea puterii publice, un organ administrativ sau alt subiect de drept autorizat de un organ administrativ[2];

c) în cazul contractului administrativ părţile *nu se bucură de această egalitate juridică, una dintre ele, şi anume subiectul determinat, are o poziţie de superioritate faţă de celălalt subiect al contractului*;

d) obiectul contractului este şi el *determinat*, el urmărind *satisfacerea unui interes general* şi putând îmbrăca una din următoarele forme: *prestarea unui serviciu public; punerea în valoare a unui bun public; efectuarea unei lucrări publice;*

e) *clauzele contractului sunt stabilite atât pe cale reglementară, prin lege, cât şi pe cale convenţională.* Dacă analizăm structura unui contract administrativ, de exemplu a contractului de concesiune, constatăm că, în realitate, avem de-a face cu două manifestări de voinţă din partea administraţiei: una prin care administraţia stabileşte, de comun acord cu particularul, elemente de conţinut care pot face obiectul negocierii între aceştia – **partea convenţională,** exprimată într-un regim juridic mixt, preponderent de drept privat dar şi de drept public în acelaşi timp şi o altă voinţă, exprimată prin caietul de sarcini, care este un veritabil act administrativ, care se grefează pe acordul de voinţă, fără a se putea contopi cu acesta – **partea reglementară**, guvernată exclusiv de un regim juridic de drept public[3].

---

[1] Y. Madiot, *Aux frontières du contract et de l'acte unilateral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français,* LGDJ, Paris, 1971.

[2] A. Negoiță, *op. cit.,* p. 176.

[3] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 410.

f) *poziţia de superioritate a subiectului autoritate publică determină posibilitatea ca acesta să poată modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere*, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părţilor sau, în absenţa acestui acord, de instanţa judecătorească;

g) guvernarea lor de *un regim de putere publică*, spre deosebire de contractele civile, care sunt guvernate de dreptul comun[1];

h) *forma scrisă a contractului administrativ*[2], care, ca şi actul administrativ, nu poate avea caracter consensual, el *implicând o autoritate care acţionează în numele puterii publice*;

j) *competenţa instanţelor de contencios administrativ* pentru soluţionarea unor eventuale litigii care ar putea apărea din executarea unui astfel de contract[3]. Este vorba despre toate celelalte litigii, cu excepţia celor care privesc executarea contractelor administrative. Faptul că legea, în forma ei modificată, stabileşte care dintre litigiile rezultate din contracte administrative se soluţionează de către instanţele de drept comun determină concluzia că **regula** o reprezintă **soluţionarea litigiilor privind contractele administrative de instanţele de contencios administrativ,** iar **excepţia** o reprezintă **soluţionarea unora dintre aceste litigii de către instanţele de drept comun.**

Competenţa instanţei de contencios administrativ este menţinută şi prin Legea nr. 101/2016[4].

În doctrina de specialitate s-a propus ca, în temeiul principiului autonomiei locale, s-ar impune adoptarea unui cadru juridic unitar de reglementare a contractului administrativ, ca principal instrument de realizare a sarcinilor legate de exploatarea cu maxim de randament şi costuri eficiente a bunurilor proprietate publică şi privată[5]. Viitorul Cod de procedură administrativă îi va consacra o parte distinctă. Iar Codul administrativ, fără să le denumească *contracte administrative,* le reglementează regimul juridic.

---

[1] A. Negoiță, *op. cit.,* p. 176.

[2] A. Negoiță, *op. cit.,* p. 176.

[3] Pentru o concepție apropiată, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, pp. 116-119.

[4] Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016. Art. 32 stabilește competența de soluționare a plângerilor împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, în favoarea secției de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității contractante, în complete specializate de achiziții publice. Face excepție plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii și/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național, astfel cum este definită de legislația în vigoare, pentru care competentă este Curtea de Apel București, Secția contencios administrativ și fiscal.

[5] N. Miulescu, *Contractul administrativ în legislația românească actuală,* în RDP nr. 3/2008, p. 38.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Analizaţi comparativ contractul administrativ şi cel civil.

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Soluţionarea litigiilor care ar putea apărea din executarea contractului administrativ este de competenţa instanţelor de drept comun;

b) soluţionarea litigiilor care ar putea apărea din executarea contractului administrativ este de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

2. a) Una dintre părţile contractului administrativ este un subiect determinat, respectiv un organ care acţionează în realizarea puterii publice, un organ administrativ sau alt subiect de drept autorizat de un organ administrativ;

b) contractul administrativ se poate încheia între două sau mai multe părţi, persoane fizice sau juridice, fără nicio condiţie cu privire la calitatea părţilor, doar cu privire la obiectul contractului.

3. a) Contractul administrativ poate să aibă formă scrisă;

b) pentru validitatea contractului administrativ nu este obligatorie formă scrisă a acestuia.

4. a) Clauzele unui contract administrativ sunt stabilite de către părţi şi, dacă acestea apreciază că este necesar, utilizează dispoziţii reglementare;

b) clauzele unui contract administrativ sunt stabilite numai pe cale reglementară.

5. a) Contractele administrative sunt guvernate în exclusivitate de un regim de putere publică;

b) contractele administrative sunt guvernate, în principal, de un regim de drept public, care îşi menţine rolul conducător asupra celui de drept privat.

CAPITOLUL XIX

TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

I. Semnificaţia activităţii de control în administraţia publică

§ 1. Controlul, la nivelul activităţii publice, semnifică, în sens larg, o activitate de verificare, în tot sau în parte, de către un organ competent, a activităţii desfăşurate de un alt organ.

În doctrina occidentală există o amplă dezbatere asupra naturii şi efectelor controlului care se realizează asupra autorităţilor publice care se bucură de autonomie, locală sau funcţională. În această situaţie, controlul este interpretat şi analizat ca o *ameninţare împotriva autonomiei*[1]. Iar calificarea este determinată, de cele mai multe ori, de modul în care se realizează efectiv controlul, de presiunile şi represiunile care se fac de către organele de control. În aceeaşi lucrare se vorbeşte, într-o inspirată metaforă, despre *„mariajul forţat între autonomie locală şi control"*[2].

Curtea Constituţională a statuat că *„(...) art. 1 alin. (4) din Constituţie a instituit principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat (...), ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celeilalte, iar, pe de altă parte,* ***presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte*** (subl. ns.)"[3].

Controlul nu trebuie să reprezinte un instrument de presiune şi tensiune, ci un *barometru care indică modul în care acţionează cel chemat să aplice decizia, precum şi gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă*[4].

Orice activitate umană este supusă unui control care priveşte modul de realizare şi rezultatele obţinute[5].

Lato sensu, noţiunea de control[6] evocă *o activitate de verificare a conformităţii unei anumite activităţi (pentru dreptul administrativ se are în vedere activitatea administraţiei publice) cu anumite valori, de regulă cele consacrate în normele de drept.*

II. Fundamente constituţionale ale controlului exercitat asupra administraţiei publice

§ 2. Determinarea sferei

România este proclamată prin art. 1 alin. (3) *„stat de drept"*. Acest caracter *„se realizează plenar atunci când toate autorităţile publice, fie că sunt în sfera autorităţii*

---

[1] A se vedea lucrarea coordonată sub coordonarea lui M.-E. Geis, S. Guerard, X. Volmerange (direction), *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018.

[2] S. Guerard în M.-E. Geis, St. Guerard, X. Volmerange (direction), *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 205.

[3] DCC nr. 68/2017, par. 70.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 5-a, p. 92 şi opiniile acolo citate.

[5] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 89.

[6] Termenul de control îşi are obârşia în franţuzescul *„contre rolle"* care a fost „utilizat mai întâi în activitatea contabilă, ca instrument de verificare a rolului fiscal. Ulterior, semnificaţia s-a extins, în sensul de activitate de verificare a unor rezultate, a unor activităţi, în orice domeniu", (I. Alexandru, *Administraţia publică. Teorii, realităţi, perspective,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 500).

judecătoreşti, fie în afara acesteia, respectă şi sunt încadrate în coordonatele dreptului, îşi respectă competenţele constituţionale şi legale"[1].

Art. 1 alin. (5) face vorbire despre *„respectarea Constituţiei, **a supremaţiei sale** şi a legilor"* ca reprezentând o îndatorire fundamentală a oricărui cetăţean, respectiv a fiecărui subiect, de drept public sau de drept privat.

Legea fundamentală, în afara acestor dispoziţii care duc implicit la ideea de control, conţine şi numeroase prevederi care consacră în mod expres diferite forme de control exercitat asupra administraţiei publice, pe care ne-am îngădui să le grupăm în mai multe categorii:

A) Forme de control necontencios exercitat asupra administraţiei centrale şi locale

a) Administraţia centrală. ***Art. 100*** consacră un control indirect al Parlamentului asupra Preşedintelui, prin contrasemnarea unora dintre decretele acestuia de către primul-ministru, care răspunde politic în faţa Parlamentului inclusiv pentru decretele Preşedintelui pe care le-a contrasemnat.

Art. 111 aşază întreaga administraţie publică, împreună cu Guvernul, sub un control parlamentar tradiţional, concretizat în obligaţia de a prezenta documentele şi informaţiile cerute de cele două Camere, prin intermediul preşedinţilor lor.

Art. 109 instituie principiul răspunderii politice a Guvernului numai în faţa Parlamentului.

Art. 112, 113 şi 114 consacră forme tradiţionale de control parlamentar, respectiv *sistemul interpelărilor şi al întrebărilor, moţiunea simplă, moţiunea de cenzură* şi *angajarea răspunderii Guvernului.*

Art. 115 reglementează instituţia delegării legislative, care implică şi ea un control al Parlamentului asupra ordonanţelor, în procesul de adoptare a lor.

Art. 116 vizează statutul *ministerelor, ca organe de specialitate ale administraţiei de stat* care pot fi organizate *numai în subordinea Guvernului.*

Rezultă în mod implicit că *ele vor fi controlate de acesta, una din dimensiunile raportului de subordonare ierarhică fiind dreptul de a controla activitatea organului subordonat.*

b) Administraţia publică locală

Art. 111 alin. (1) consacră controlul parlamentar a întregii administraţii publice.

Capitolul IV al titlului II, art. 58-60, reglementează *„Avocatul Poporului"*[2], a cărui menire constituţională este să apere drepturile şi libertăţile cetăţenilor. Avocatul Poporului este corespondentul *Ombudsmanului*, de sorginte suedeză, care s-a răspândit în Europa sub denumiri diferite.[3] Preferinţa pentru această denumire se explică tocmai prin rolul său, dat fiind faptul că *în conştiinţa şi limbajul românilor, avocatul este asociat cu cel care apără, mai ales cel care îl apără pe cel năpăstuit*[4]. El este o autoritate publică autonomă şi independentă, aşezată sub controlul Parlamentului, căruia trebuie să-i prezinte periodic rapoarte[5].

---

[1] M. Safta, *Autoritatea ministrului justiţiei în raport cu procurorii, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituţie, în jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* în RDP nr. 1/2018, p. 214.

[2] Pentru analiza statutului juridic al acestuia, v. I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituţie de tip ombudsman,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

[3] I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituţie de tip ombudsman,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 1. Denumirile sunt de *comisar parlamentar, apărătorul poporului* (Spania), *apărător public, mediator public.*

[4] *Ibidem*, pp. 26-27.

[5] I. Muraru, S. Popescu, *Avocatul poporului, autoritate publică autonomă şi independentă,* în RDP nr. 2/2006, p. 37.

Încă de la crearea sa, instituţia de tip ombudsman a avut ca scop protejarea drepturilor şi intereselor cetăţenilor în raporturile sale cu autorităţile publice[1]. Prin intermediul lui se exercită şi *un control indirect din partea Parlamentului asupra administraţiei publice centrale şi locale, deoarece el prezintă organului legiuitor rapoarte, anual sau la cererea acestuia*, cu privire la activitatea desfăşurată.

De altfel, unul din scopurile pentru care Avocatul Poporului a fost creat este tocmai îmbunătăţirea activităţii administraţiei publice, iar principalul său scop imediat este de a pune faţă în faţă administraţia publică şi cetăţenii care se consideră lezaţi în drepturile lor de autorităţile şi instituţiile publice[2].

De aceea, raporturile dintre Avocatul Poporului şi puterea executivă reprezintă **raporturi de control şi colaborare**[3], fără ca în acest fel să existe posibilitatea unor imixtiuni reciproce în activitate[4].

B) Forme de control contencios exercitat asupra administraţiei publice centrale şi locale

a) Administraţia publică centrală

Art. 52 şi art. 126 alin. (6) consacră dreptul de control al instanţelor judecătoreşti asupra actelor administrative emise sau adoptate de autorităţile publice, centrale şi locale.

Art. 146 lit. d) menţionează, printre atribuţiile Curţii Constituţionale, şi pe aceea de a se pronunţa asupra *excepţiilor de neconstituţionalitate privind ordonanţele Guvernului.*

b) Administraţia publică locală

Pe lângă prevederile menţionate, invocăm **art. 123 alin. (5)**, care consacră dreptul prefectului de a ataca în contenciosul administrativ actele emise sau adoptate de consiliul local, consiliul judeţean şi primar, actul atacat fiind suspendat de drept.

III. Clasificarea formelor de control exercitat asupra administraţiei publice[5]

§ 3. Criterii de clasificare

A. În funcţie de **natura organului care exercită controlul,** distingem:

1) Un control parlamentar, exercitat sub cele două forme ale sale, şi anume:

– *un control parlamentar tradiţional*, exercitat de Parlament în mod direct, prin mijloacele puse la dispoziţie de legea fundamentală;

– *un control parlamentar modern*, exercitat prin intermediul unor autorităţi publice care depind de Parlament (Avocatul Poporului, Curtea de Conturi[6]).

---

[1] A. Dinu, *Mediatorul Republicii în Franţa,* în RDP nr. 1/2008, p. 74.

[2] I. Muraru, M. Constantinescu, E. S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *Interpretarea Constituţiei, Doctrină şi practică,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 147.

[3] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit.,* vol. I, p. 347.

[4] I. Muraru, M. Constantinescu, E.S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.,* p. 147.

[5] Cu privire la această problemă, v.: A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 445-448. I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 100; R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 349-362; A. Negoiţă, *op. cit.,* pp. 167-170.

[6] Cu privire la statutul acestei autorităţi, anterior revizuirii din 2003, v. G. Iancu, *Interpretarea dispoziţiilor constituţionale privind Curtea de Conturi,* în RDP nr. 2/2002, pp. 64-85.

Acest tip de control este, esenţialmente, *un control posterior*[1], intervine asupra unei activităţi desfăşurate deja, Parlamentul nu poate să *„se substituie în exercitarea funcţiei şi competenţelor celui controlat şi nici nu implică o dependenţă ierarhică a acestuia"*[2].

2) Un control administrativ, care poate fi caracterizat ca fiind *„controlul înfăptuit de administraţia publică în conformitate cu legea asupra propriei sale activităţi"*[3]. Prin intermediul lui, activitatea organelor administraţiei publice se autoreglează fie prin controlul **intern**, fie prin cel **extern** ori prin **controlul de tutelă administrativă** exercitat de Guvern prin prefecţi, asupra activităţii autorităţilor administraţiei publice locale, sau controlul exercitat prin **jurisdicţiile administrative**[4], al căror caracter facultativ şi gratuit este garantat de Constituţie.

Acest control se clasifică după mai multe criterii:

a) După criteriul locului pe care îl ocupă organul de control faţă de cel controlat, identificăm:

– un control administrativ *intern*, exercitat de *agenţi din interiorul organului controlat.*

– un control administrativ *extern,* exercitat de organe din *afara organului controlat.*

Acest control, la rândul lui, poate fi împărţit în mai multe categorii: *un control contencios,* exercitat de organe administrative cu atribuţii jurisdicţionale şi *un control necontencios,* exercitat de organul ierarhic, organe de specialitate ale administraţiei publice etc.

b) După *modul în care intervine*, controlul administrativ se realizează: la *cererea* organului controlat; la *sesizarea* unui alt subiect de drept sau din *oficiu.*

3) Un control judiciar (judecătoresc) exercitat în baza art. 21, 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie, şi ale Legii nr. 554/2004, pe cale de acţiune directă sau pe cale de excepţie.

4) Un control exercitat de alte autorităţi publice decât cele care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat.

În această categorie includem controlul *exercitat de Curtea Constituţională asupra Ordonanţelor Guvernului,* care este *un control de natură contencioasă*; de *Avocatul Poporului*, care exercită un *control necontencios* sau de *Curtea de Conturi, care controlează modul de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public.*

5) Un control politic, a cărui legitimitate se află în misiunea administraţiei, aceea de a pune în aplicare decizia politică.

Legitimitatea acestui tip de control consistă în faptul că *administraţia este subordonată juridic puterii politice*[5], ceea ce impune existenţa unor mijloace prin care prima să o controleze pe cea de-a doua.

Într-un stat cu adevărat „de drept" şi democratic, administraţia este **braţul puterii politice, singurul capabil să definească interesul general a cărui realizare în practică este asigurată de administraţia publică**[6].

B. *În funcţie de obiectivul urmărit prin activitatea de control,* distingem:

a) *un control general*, care priveşte întreaga activitate a organului controlat;

---

[1] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 249, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 102.

[2] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 249.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 393.

[4] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 92.

[5] F. Chauvin, *Administration de l'Etat,* 5e éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 9.

[6] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif,* 7e éd., Paris, Dalloz, 1999, p. 2.

b) *un control de specialitate*, care vizează anumite segmente ale activităţii organului controlat, exemplu *cel financiar*, pe *probleme de urbanism*, de *activitate de stare civilă*[1] etc.

C. *Din punctul de vedere al procedurii aplicabile*, distingem:

a) *un control jurisdicţional*, de natură contencioasă, în care includem controlul exercitat de Curtea Constituţională, instanţele judecătoreşti, organele administrative cu atribuţii jurisdicţionale.

Exercitarea controlului jurisdicţional impune **două condiţii**. *Mai întâi,* **existenţa prealabilă a unor norme a căror respectare se impune administraţiei** şi cu care judecătorul va putea confrunta actele administrative. *În al doilea rând,* se mai impune **existenţa unor mijloace juridice facile care să permită particularilor să-l sesizeze pe judecător.**

Există însă un **risc** al acestui tip de control, acela că **judecătorul, fiind exterior administraţiei, poate să fie tentat să facă să triumfe în mod constant interesele particularilor asupra celor ale administraţiei, a interesului public, diluarea interesului general în interesul particular, subiectiv.** În acest caz, administraţia *„riscă să aleagă inerţia pentru a evita orice problemă.* ***Administraţia va fi atunci controlată, dar ţara prost guvernată"***[2].

Este neîndoielnic faptul că **orice activitate de control trebuie să presupună anumite limite, fără de care ea poate să degenereze, inevitabil, în arbitrar**[3]. Aceste limite sunt fie instituite prin lege, fie pe cale jurisprudenţială, şi urmăresc scopuri diferite, în funcţie de natura şi obiectivele controlului şi de organele care îl exercită. În ceea ce priveşte controlul jurisdicţional, limitele lui urmăresc evitarea exercitării controlului cu rea-credinţă, în scop şicanatoriu sau cu intenţia vădită de a tărăgăna soluţionarea unei cauze.

b) *un control nejurisdicţional*, de natură necontencioasă, în care includem controlul parlamentar tradiţional, controlul administrativ intern şi extern, controlul exercitat prin autorităţile administraţiei publice de specialitate.

IV. Jurisdicţia administrativă şi actul administrativ jurisdicţional

§ 4. Determinări terminologice

După intrarea în vigoare a Constituţiei României din 1991 s-a pus problema dacă *„se mai poate vorbi despre jurisdicţii administrative"*[4].

Unii autori[5] au pretins că noua Constituţie nu le mai recunoaşte, singura activitate de jurisdicţie pe care o prevede fiind cea realizată de instanţele judecătoreşti.

În prezent, prin Constituţia revizuită, **jurisdicţiile administrative speciale sunt recunoscute în mod expres**.

Între termenul de jurisdicţie şi cel de justiţie nu există identitate. **Jurisdicţia,** *lato sensu,* reprezintă *o activitate de soluţionare a unor litigii ivite în viaţa publică sau privată, după o procedură similară celei judecătoreşti, în urma căreia se dă o soluţie motivată.*

---

[1] Exemplu: art. 73 alin. (1) din Legea nr. 119/1996 privind actele de stare civilă prevede că *Ministerul Afacerilor Interne îndrumă şi controlează, în condiţiile legii, activitatea serviciilor publice comunitare de evidenţă a persoanelor, în domeniul stării civile.*

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 2-3.

[3] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.,* p. 246.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 462.

[5] V. Pătulea, *Reflecţii în legătură cu căile procedurale de rezolvare a contestaţiilor împotriva măsurilor dispuse de organele de control financiar de stat,* în Dreptul nr. 7/1992, p. 46 şi urm.

Între termenii de *jurisdicţie*, pe de o parte, şi *justiţie*, pe de altă parte, există o relaţie de la întreg la parte, sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferenţa specifică[1].

În funcţie de autoritatea competentă să soluţioneze litigiul identificăm:

a) *jurisdicţie constituţională,* exercitată prin Curtea Constituţională[2], singura autoritate specială şi specializată de jurisdicţie constituţională din România, conform art. 1 din Legea nr. 47/1992[3];

b) *jurisdicţie judiciară sau justiţie*, realizată, în conformitate cu art. 126 din Constituţie, de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi de celelalte instanţe stabilite de lege.

Justiţia este *specia,* iar *jurisdicţia* este *genul.*

c) *jurisdicţie administrativă*, realizată prin intermediul unor organe administrative cu atribuţii jurisdicţionale.

Prin ele se garantează principiul legalităţii, consacrat prin art. 1 alin. (5) din Constituţie, care presupune ca ordinea normativă să fie respectată integral şi întotdeauna, indiferent de modul de desfăşurare a relaţiilor dintre participanţii la circuitul juridic general[4].

§ 5. Definiţia şi trăsăturile jurisdicţiei administrative şi ale actului administrativ jurisdicţional

Jurisdicţia administrativă reprezintă *activitatea de soluţionare a unui litigiu administrativ, după norme procedurale specifice procedurii judiciare, în urma căreia rezultă un act administrativ cu caracter jurisdicţional.*

Prin art. 21 alin. (4) din Constituţie, jurisdicţiile speciale administrative sunt recunoscute şi se proclamă caracterul lor **facultativ** şi **gratuit.**

Legea nr. 554/2004 defineşte noţiunea de *jurisdicţie administrativă specială* în art. 2 alin. (1) lit. e) ca reprezentând *activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţe de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale.*

Atribuţii jurisdicţionale sunt conferite unei autorităţi administrative **prin lege,** iar acest lucru se realizează **fie expres**, fie **în mod implicit,** prin reglementarea unei proceduri care să poată fi calificată ca „*procedură administrativ-jurisdicţională*"[5].

---

[1] V. Vedinaş, R. Lazăr, *Consideraţii teoretice şi aspecte practice privind statutul Curţii de Conturi şi actele acesteia,* în Juridica nr. 3/2000, pp. 111-115.

[2] Pentru o viziune critică asupra activităţii Curţii Constituţionale, a se vedea Dan Claudiu Dănişor, *Libertatea în capcană. Aporii ale justiţiei constituţionale,* în RDP nr. 4/2013, pp. 13-22. Autorul susţine că *„după o istorie consistentă şi zbuciumată, astăzi justiţia constituţională românească riscă să devină o capcană pentru libertate, nu un garant al ei".* În argumentarea acestei aserţiuni, autorul face referire la cauzele care au determinat o asemenea evoluţie a Curţii, respectiv opţiunea pentru un model străin de cultura juridică românească, zdruncinarea filozofiei liberale care constituie fundamentul democraţiei constituţionale şi incapacitatea de a înlocui marxismul cu o filozofie nouă, corespunzătoare mentalităţii societăţii post-comuniste. În acelaşi sens şi D.C. Dănişor, *Democraţia deconstituţionalizată,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, Universitaria, Craiova, 2013.

[3] Publicată în M. Of. nr. 101 din 22 mai 1992 şi republicată în M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004 şi în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010. Ulterior ultimei republicări, legea a mai fost modificată şi completată prin O.U.G. nr. 38/ 2012 şi prin Legea nr. 183/2013.

[4] I. Lazăr, *Jurisdicţii administrative în materie financiară,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 43.

[5] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicaţii,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, ed. a 2-a, p. 115.

În practică, problema caracterului gratuit al jurisdicțiilor administrative a generat o practică neunitară, în materia contestațiilor formulate în fața *Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.* Prin Decizia (RIL) nr. 2 din 19 ianuarie 2015[1] Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii **a admis recursul în interesul legii formulat** de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj, și a stabilit că *„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 285[1] raportat la art. 287[17] alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor se taxează cu 50% din suma prevăzută la art. 287[17] alin. (2)".*

§ 6. Actul administrativ jurisdicțional

Actul adoptat în cadrul unei activități de jurisdicție administrativă poartă denumirea de **act administrativ jurisdicțional.** Legea nr. 554/2004 îl definește prin art. 2 alin. (1) lit. d) ca reprezentând *actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.*

Într-o definiție doctrinară mai dezvoltată, apreciem că actul administrativ jurisdicțional este **acel act administrativ tipic adoptat de un organ al administrației publice învestit prin lege cu atribuții jurisdicționale, prin care se soluționează cu putere de adevăr legal un litigiu din sfera administrației active, după principii specifice procedurii judiciare.**

Desprindem următoarele trăsături ale actului administrativ jurisdicțional:

a) este un act administrativ *tipic* care emană de la *un organ al administrației publice învestit prin lege cu rezolvarea unor litigii*;

b) este adoptat ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, acestea din urmă fiind de drept public sau de drept privat[2];

c) are caracter *individual*;

d) are *forță de adevăr legal* și se motivează obligatoriu, trăsături care îl apropie de hotărârile judecătorești;

e) se bucură de *stabilitate,* în baza căreia *este exceptat de la principiul revocabilității actelor administrative*, care nu este identică autorității de lucru judecat de care se bucură actele puterii judecătorești;

---

[1] Decizie privind *examinarea recursului în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj privind stabilirea taxei judiciare de timbru în cazul plângerii împotriva hotărârilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor în aplicarea art. 285[1] raportat la art. 287[17] alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii,* pronunțată în dosarul nr. 8/2014, publicată în M. Of. nr. 117 din 13 februarie 2015.

[2] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 115.

f) *procedura* după care se eliberează *este similară procedurii judiciare*, ea presupune principii comune acesteia şi anume: **contradictorialitatea, independenţa, posibilitatea părţilor de a fi reprezentate de un apărător**.

Spre deosebire de actele administrative obişnuite, actele administrativ jurisdicţionale nu pot fi revocate, modificate sau suspendate de organul de la care emană, partea nemulţumită având deschisă calea în faţa instanţei de contencios administrativ[1].

Organe de jurisdicţie administrativă se întâlnesc în mai multe domenii, inclusiv achiziţiile publice. În conformitate cu prevederile Legii nr. 101/2016, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act al autorităţii contractante, emis cu încălcarea dispoziţiilor legale, poate solicita anularea actului, obligarea autorităţii contractante de a emite un act, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicţională, la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor (C.N.S.C.) sau în justiţie. **Contenciosul administrativ-jurisdicţional** se finalizează prin adoptarea de către Consiliu, care este un organism independent cu activitate administrativ-jurisdicţională, a unei **decizii,** care este argumentată[2], obligatorie pentru părţile în litigiu[3], respectiv contestator şi autoritatea contractantă. La ora la care redactăm prezenta ediţie, a fost iniţiat un proiect de act normativ pentru desfiinţarea CNSC-ului. Este o soluţie pe care evident că nu o împărtăşim, şi care se motivează, ca toate deciziile, ca regulă, nebenefice şi forţate care se iau, prin invocarea solicitării de către Uniunea Europeană. Regretul nostru vizează nu numai „mimetismul", ca să nu spunem „servilismul" cu care răspundem la astfel de solicitări, fără să ne preocupe dacă facem sau nu un lucru bun, ci şi faptul că această autoritate chiar şi-a dovedit utilitatea, degrevând instanţele judecătoreşti de multe litigii, dar şi eficienţa şi profesionalismul.

[1] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 228.

[2] Prin art. 27 al Legii nr. 101/2016 se reglementează regimul juridic al actelor pe care le pronunță Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

[3] Potrivit art. 28 alin. (1) al Legii nr. 101/2016.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale referitoare la jurisdicţiile administrative.

2. Analizaţi comparativ jurisdicţia administrativă şi jurisdicţia judiciară de drept comun.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Controlul exercitat în baza art. 52 şi 126 alin. (6), precum şi a Legii nr. 554/2004 are în vedere actele administrative emise/adoptate de autorităţile publice;

b) controlul exercitat în baza art. 52 şi 126 alin. (6), precum şi a Legii nr. 554/2004 are în vedere actele administrative emise/adoptate de autorităţile administraţiei publice.

2. a) Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial privind legile şi regulamentele Parlamentului şi ordonanţele Guvernului;

b) Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial privind toate actele Parlamentului şi Guvernului.

3. a) Actul administrativ-jurisdicţional este act administrativ cu caracter individual;

b) actul administrativ-jurisdicţional este act administrativ cu caracter multilateral, în funcţie de numărul părţilor implicate în litigiu.

4. a) Între termenii de justiţie şi jurisdicţie există o relaţie de la parte la întreg;

b) între termenii de justiţie şi jurisdicţie există o relaţie de la întreg la parte.

5. a) Jurisdicţia administrativă soluţionează litigii izvorâte în sfera administraţiei publice;

b) jurisdicţia administrativă soluţionează litigii izvorâte între cetăţeni;

6. a) Controlul administrativ extern este un control contencios;

b) controlul administrativ extern este un control necontencios.

7. a) Actul administrativ-jurisdicţional se adoptă după o procedură specifică aceleia utilizată în activitatea instanţelor judecătoreşti;

b) actul administrativ-jurisdicţional se adoptă după o procedură specifică aceleia utilizată de orice autoritate administrativă.

8. a) Controlul exercitat de Curtea de Conturi este un control contencios;

b) controlul exercitat de Curtea de Conturi este un control necontencios.

CAPITOLUL XX

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

I. Noţiune şi istoric

§ 1. Etimologic, termenul *„contencios"* derivă din latinescul *contendo, contendere*, care evocă ideea unei *înfruntări prin luptă,* în sens metaforic, a unor interese contrarii. Înţelegerea noţiunii de *contencios administrativ* trebuie să pornească de la faptul că funcţionarea celor trei puteri în stat presupune, pe lângă separarea lor, potrivit clasicului principiu al separaţiei puterilor[1], şi o colaborare şi un control reciproc, în scopul realizării unui echilibru necesar bunei funcţionări a statului respectiv. Asupra activităţii puterii executive se exercită un control **din partea autorităţii judecătoreşti**. Prin intermediul lui se urmăreşte să se asigure aplicarea corectă a legii de către autorităţile administraţiei publice, condiţie determinantă a existenţei şi întăririi statului de drept[2].

Noţiunii de contencios administrativ i s-a dat, încă din perioada interbelică[3], un **sens formal,** care avea în vedere natura organului care îl exercită şi **un sens material,** care ţinea seama de *anumite elemente specifice şi inerente litigiilor din care este alcătuit, considerate prin ele însele independente de natura jurisdicţiunii căreia îi sunt supuse*[4].

În **sens larg**, sintagma *contencios administrativ* evocă ansamblul litigiilor dintre autorităţile publice şi particularii lezaţi prin actele administrative ilegale ale acestora, iar în **sens strict**, evocă totalitatea litigiilor dintre autorităţile publice şi persoanele vătămate prin actele acestora, care sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

Legea nr. 554/2004 în art. 2 alin. (1) lit. f) defineşte contenciosul administrativ ca fiind *„activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim".*

În doctrina franceză, contenciosul administrativ este definită ca fiind *„ansamblul problemelor legate de existenţa unui litigiu survenit cu ocazia unei activităţi administrative, în sensul cel mai larg al termenului"*[5]. Alţi autori definesc contenciosul administrativ ca fiind *„ansamblul de reguli aplicabile soluţionării jurisdicţionale a litigiilor ridicate de activitatea administrativă"*[6].

---

[1] Pentru regăsirea acestui principiu în sistemul românesc, v. E. Cernea, *Apariţia principiului separaţiei puterilor în dreptul românesc,* în RDP nr. 1/1999, pp. 1-3.

[2] T. Mrejeru, *Contenciosul administrativ, Doctrină. Jurisprudenţă*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 3.

[3] A. Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituţiei (teze şi antiteze)*, în RDP nr. 2/2004, p. 24.

[4] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* ed. a II-a, Ed. Universală Alcalay & Co, Bucureşti, 1931, p. 31.

[5] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12[e] éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 1.

[6] C. Debbasch, J. C. Ricci, *op. cit.,* p. 1.

§ 2. Sisteme de soluţionare a litigiilor dintre autorităţile publice şi cetăţeni

Au existat mai multe sisteme de soluţionare a litigiilor dintre particulari şi administraţie[1]:

a) *sistemul administratorului judecător*, existent în Franţa până la Revoluţia din 1789, în care organe din interiorul administraţiei erau învestite cu soluţionarea acestor litigii;

b) *sistemul francez, al instanţelor speciale şi specializate de contencios administrativ*, al tribunalelor administrative, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat ca instanţă supremă de contencios administrativ;

c) *sistemul anglo-saxon*, în care litigiile de acest gen sunt soluţionate de instanţele de drept comun.

În cazul în care contenciosul administrativ este deferit atât instanţelor ordinare, cât şi celor administrativ-fiscale, putem vorbi de un **sistem mixt,** existent azi în Italia, Belgia, Finlanda, Germania, Olanda sau Luxemburg[2].

§ 3. Contenciosul administrativ – instituţie fundamentală a statului de drept

Contenciosul administrativ este o instituţie fundamentală în orice stat de drept, prin intermediul căruia *administraţii se pot apăra de abuzurile administraţiei.*

Doctrina interbelică l-a definit ca fiind *„totalitatea litigiilor născute între particulari şi administraţiile publice cu ocazia organizării şi funcţionării serviciilor publice şi în care sunt puse în cauză reguli, principii şi situaţiuni aparţinând dreptului public"*[3].

Una din primele reglementări adoptate de regimul proaspăt instaurat a fost Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ[4], abrogată în prezent prin Legea nr. 554/2004[5], cu modificările şi completările realizate prin mai multe legi, ultima dintre ele fiind Legea nr. 212/2018.

Această lege a înfiinţat, la peste 100 de ani de la desfiinţarea Consiliului de Stat, *secţii specializate de contencios administrativ în cadrul tribunalelor judeţene (şi al municipiului Bucureşti) şi al fostei Curţii Supreme de Justiţie, actuala Înaltă Curte de Casaţie şi Justiţie.*

Ulterior acestei legi, rămasă în vigoare până în anul 2004 când s-a adoptat Legea nr. 554/2004, a fost însă adoptată Constituţia României, care a introdus principii noi şi care a impus multă vreme, până la adoptarea actualei reglementări, ca aplicarea în practică a Legii nr. 29/1990 să se facă ţinând cont de aceste principii, realizându-se astfel un proces pe care doctrina îl califică drept fenomen de *„constituţionalizare"* a dreptului, în general, şi a contenciosului administrativ, în particular[6].

Constituţia din 1991 *„adoptată ulterior adoptării legii contenciosului administrativ, conţine anumite dispoziţii care conferă în mod clar un câmp mai larg noţiunii tradiţionale de contencios administrativ"*[7].

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, 2005, p. 469.

[2] C. Grigoraș, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă,* Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 13.

[3] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co, București 1937, p. 73.

[4] Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

[5] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[6] V., în acest sens, A. Iorgovan, I. Vida, *Le contentieux administratif roumain dans la perspective de la Constitution,* în Revue Internationale de Droit Comparé, nr. 2/1993, pp. 373-378.

[7] A. Iorgovan, I. Vida, *Le contentieux administratif ..., op. cit.,* p. 376.

II. Fundamente constituţionale actuale în materia contenciosului administrativ

§ 4. Putem avea în vedere două categorii de dispoziţii:

– cu caracter *implicit*, care reprezintă *izvoare de drept şi pentru alte instituţii* [exemplu: art. 1 alin. (3) şi (5), art. 4, art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1) şi (2) etc.]. Prin art. 1 alin. (3), România este declarată **stat de drept,** iar prin alin. (5) al art. 1, **consacrarea respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor.** Sintagma **stat de drept** evocă, conform jurisprudenţei Curţii Constituţionale, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetăţenilor servicii de calitate, dar, foarte important, şi pe aceea de a crea mijloace prin intermediul cărora să se sporească încrederea cetăţenilor în autorităţile şi instituţiile publice[1];

– dispoziţii care reprezintă *izvoare exprese ale contenciosului administrativ.*

Art. 52 poartă denumirea *de „dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică"* şi consacră unul din drepturile fundamentale care, alături de dreptul de petiţionare prevăzut de art. 51, constituie *categoria drepturilor-garanţii.*

Art. 21 garantează accesul liber la justiţie pentru apărarea *drepturilor şi intereselor legitime.*

Art. 53 *intitulat „restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi"* instituie principiile care trebuie respectate când are loc o restrângere a exerciţiului unui drept sau unei libertăţi, inclusiv a celui prevăzut de art. 52 din Constituţie[2]. De altfel şi art. 52 alin. (2) trimite la unele *„limite"* ale dreptului pe care-l consacră şi care urmează a fi reglementate prin lege. El impune şi respectarea **principiului proporţionalităţii,** esenţial pentru statul de drept[3].

Art. 123 alin. (5) consacră expres noţiunea de „contencios administrativ", ca o dimensiune a dreptului de tutelă administrativă[4] exercitat de prefect, care poate ataca *în faţa instanţei de contencios administrativ* un act emis de consiliul local, consiliul judeţean sau primar, actul atacat fiind suspendat de drept.

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 582 din 20 iulie 2016, publicată în M. Of. nr. 731 din 21 septembrie 2016.

[2] Cu privire la această problemă, a se vedea I. Rusu, *Exigenţe constituţionale şi internaţionale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi,* în RDP nr. 3/2011, pp. 33-44. Autorul critică prevederile Legii nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorităţi şi instituţii publice, raţionalizarea cheltuielilor publice, susţinerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar Internaţional (publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009), şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 1414/2009, (publicată în M. Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009) prin care s-a confirmat constituţionalitatea acestei legi, cu încălcarea atât a propriei practici, cât şi a practicii Curţii Europene a Drepturilor Omului.

[3] Cu privire la semnificaţia acestui principiu, v. M. Amzulescu, *Principiul proporţionalităţii şi excesul de putere în activitatea autorităţilor publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 285-302.

[4] În doctrina franceză se vorbeşte despre *„trilogia formelor de tutelă"*, respectiv: a) *tutela de anulare* care permite prefectului să anuleze actul organului teritorial; b) *tutela de substituire,* care-i permite prefectului să-l înlocuiască pe primar atunci când acesta refuză sau neglijează să emită un act; c) *tutela de aprobare* în situaţia când deciziile autorităţilor locale sunt condiţionate de aprobarea organului de tutelă (V. Vedinaş, *Quelques considérations concernant les principes de l'organisation des États d'aujourdhui,* Revue Roumaine des Sciences Juridiques, Tome VIII (XLJ) No. 2, Juillet – Décembre 1997, p. 182).

Art. 126 alin. (6) garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea contenciosului administrativ, cu excepţia **actelor care privesc raporturile cu Parlamentul şi a celor de comandament cu caracter militar**. El recunoaşte competenţa instanţelor de contencios administrativ de a soluţiona cererile celor vătămaţi prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.

Potrivit **art. 73 alin. (3) lit. k)** contenciosul administrativ reprezintă unul din domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării prin lege organică.

În sfârşit, **art. 154 alin. (1)** reglementează regimul actelor normative raportate la legea fundamentală, statuând că acestea rămân în vigoare, *în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei Constituţii.* Acest text reprezintă sediul fenomenului de *constituţionalizare a dreptului, în ansamblul său şi, în cadrul acestuia, a contenciosului administrativ.*

Observăm că legea fundamentală a lărgit considerabil temeiul acţiunilor în contencios administrativ, extinzându-l, dincolo de limita dreptului subiectiv încălcat, şi la interesul legitim; a lărgit sfera actelor ce pot fi atacate în contenciosul administrativ, incluzând şi ordonanţele Guvernului; a reglementat expres jurisdicţiile administrative speciale, care pot avea doar caracter facultativ şi gratuit; a garantat controlul de legalitate asupra actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, prevăzând şi excepţiile de la acest control[1].

III. Trăsăturile caracteristice ale acţiunii în contencios administrativ potrivit Legii nr. 554/2004 şi Constituţiei

§ 5. Instituţia contenciosului administrativ îşi află în prezent reglementarea în Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare[2].

Ea a fost atacată la Curtea Constituţională de Avocatul Poporului, iar Curtea, prin Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004[3], a respins sesizarea, constatând că prevederile din lege care privesc dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanţa de contencios administrativ sunt constituţionale. Modificările aduse Legii contenciosului administrativ au fost adoptate din necesitatea de a răspunde mutaţiilor produse în plan legislativ şi jurisprudenţial, inclusiv jurisprudenţei Curţii Constituţionale, în scopul de a se întări această instituţie fundamentală a statului de drept.

§ 6. Definiţia contenciosului administrativ[4]

În literatura de specialitate, se susţine, cu temei, de altfel, că termenul *contencios* are două accepţiuni. Prima evocă activitatea menită să soluţioneze un conflict de interese, un conflict juridic[5], cu precizarea că este vorba despre un conflict izvorât între administraţie şi cei administraţi, iar cea de-a doua accepţiune evocă organul competent să soluţioneze acel conflict.

---

[1] I. Santai, *Implicaţii vizând unele prevederi revizuite ale Constituţiei în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 1/2004, pp. 35-41.

[2] Realizate în principal prin Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007, dar şi prin alte acte normative, aşa cum am arătat anterior.

[3] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[4] A.R. Lazăr, *Reforma justiţiei şi contenciosul administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 5/2003, pp. 1-8.

[5] T. Mrejeru, *op. cit.,* p. 4.

Este aici aplicată modalitatea de definire a unei instituţii de drept public atât din punct de vedere **material funcţional**, ca activitate, cât şi **formal organic,** ca şi ansamblu de organe competente să desfăşoare acea activitate.

O autoritate publică poate emite mai multe categorii de acte: *acte specifice statutului său constituţional*[1], însă dintre toate acestea, *în contenciosul administrativ nu vor putea fi atacate decât* ***actele administrative ale acestuia***[2]**.**

Cum am precizat deja, actuala Lege nr. 554/2004 ne oferă şi ea o definiţie a acestei instituţii, în art. 2 alin. (1) lit. e). În literatura de specialitate[3] se atrage atenţia că existenţa unui litigiu de contencios administrativ impune întrunirea cumulativă a tuturor elementelor care se desprind din definiţia legală. Simpla calitate a pârâtului de a fi autoritate publică nu înseamnă că litigiul este de contencios administrativ. Exemplu, un litigiu între un primar şi un angajat al aparatului de specialitate al primarului este un litigiu de muncă, nu de contencios administrativ.

§ 87. Analiza trăsăturilor contenciosului administrativ în baza Legii nr. 554/2004 şi a Constituţiei

Prin Legea nr. 554/2004 se consacră ceea ce unii autori numesc *contenciosul administrativ de drept comun,* cu precizarea existenţei unui *contencios special*, care consacră reglementări derogatorii de la această lege[4].

1) O primă trăsătură este dată de **obiectul litigiilor de contencios administrativ.**

Prin Legea nr. 554/2004, raportată la Constituţie, se instituie ***un control direct, pe cale de acţiune judiciară, atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât şi asupra actului administrativ asimilat***[5].

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din legea-cadru, este vorba despre **acte administrative unilaterale cu caracter individual sau normativ,** iar potrivit lit. c[1]) a aceluiaşi text, de **acte administrative bi sau multilaterale,** respectiv **contractele administrative,** care privesc punerea în valoare a unui bun proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei achiziţii publice.

Prin art. 9 din Legea nr. 554/2004, în acord cu prevederile art. 126 alin. (6) din Constituţie, se recunoaşte posibilitatea de a se formula la instanţele de contencios administrativ şi cereri care privesc prejudicii produse prin **ordonanţele Guvernului declarate neconstituţionale.** Până la revizuirea Constituţiei, se ajungea la un cerc vicios, instanţele judecătoreşti şi Curtea Constituţională îşi declinau reciproc competenţa, ceea ce era de neconceput într-un stat de drept[6].

---

[1] Exemplu, Parlamentul adoptă, potrivit art. 73 și 76 din Constituție, legi (constituționale, organice și ordinare) și hotărâri.

[2] Înțelegem astfel că nu vom putea ataca în contenciosul administrativ o hotărâre a unei instanțe judecătorești, întrucât aceasta este supusă căilor de atac potrivit procedurii civile, însă vom *ataca în contenciosul administrativ actele cu caracter administrativ ale acestei autorități publice*.

[3] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații,* ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 36.

[4] E.L. Cătană, *Drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, București, ed. a 2-a, 2021, p. 328.

[5] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 445-446.

[6] A. Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 85-86.

Legea contenciosului administrativ consacră **posibilitatea autorităţii publice, emitentă a actului administrativ, de a solicita instanţei de contencios administrativ constatarea nulităţii acestuia, în situaţia în care actul administrativ nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice**[1].

S-a avut în vedere protejarea interesului public, întrucât autoritatea publică acţionează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes legitim public şi necesitatea introducerii în dreptul românesc a unor garanţii necesare exercitării dreptului la o bună administrare, consacrat de art. II-41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. În ceea ce priveşte momentul în care actul intră în circuitul civil sau a produs efecte juridice, subscriem la concluzia exprimată în literatura de specialitate conform căreia **ambele momente se concretizează, de fapt, prin încheierea unui act juridic sau realizarea unei operaţii juridice întemeiate pe actul administrativ, care reprezintă manifestări de voinţă ce determină, de fapt, acest moment**[2].

2) O a doua trăsătură priveşte ***calitatea părţilor în litigiu***. Pe calea contenciosului administrativ se atacă actele emise sau adoptate de *autorităţile publice*, care au *calitatea de pârâte* (art. 52).

Cât priveşte *calitatea de reclamant*, art. 1 din Legea nr. 554/2004 face vorbire despre *„orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim"*. Mai pot avea calitate procesuală activă şi următoarele categorii:

a) un **terţ** în raport cu actul administrativ atacat, conform art. 1 alin. (2) care dispune că *se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept;*

b) **Avocatul Poporului,** potrivit art. 1 alin. (3) din lege, în urma controlului exercitat, dacă apreciază că ilegalitatea actului se poate înlătura numai prin justiţie, poate sesiza instanţa competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului[3];

c) **Ministerul Public**, atunci când, în urma exercitării atribuţiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenţei unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităţilor emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al persoanelor sau când apreciază că un act administrativ vatămă un interes legitim public. Petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate [alin. (4) al art. 1]. Atunci când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanţa de contencios administrativ competentă de la sediul autorităţii publice emitente, potrivit alin. (5) al art. 1;

d) **autoritatea emitentă a actului administrativ**[4] are dreptul să se adreseze instanţei şi să solicite anularea propriului act pe care nu-l mai poate revoca pentru că a produs efecte

---

[1] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acţiunile introduse la instanţa de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, pp. 127-152.

[2] I. Rîciu, *art. cit.,* p. 144.

[3] Art. 1 alin. (3) teza a doua prevede că petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, iar dacă nu îşi însuşeşte acţiunea, la primul termen de judecată, instanţa anulează cererea.

[4] Aceasta este o soluţie cu caracter de noutate absolută în sistemul românesc (E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 161).

juridice, intrând în circuitul civil[1]. Cum am mai menţionat anterior, formula corectă este de *ordine juridică,* deoarece *circuitul civil* este specifici dreptului privat. Acţiunea se introduce în maxim un an de la data emiterii/adoptării actului. Dacă acţiunea se admite, instanţa se pronunţă şi asupra validităţii actelor încheiate în baza actului nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea;

e) **prefectul** şi **Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici (A.N.F.P.),** în cadrul controlului de tutelă administrativă, pot ataca actele nelegale ale autorităţilor publice, în condiţiile legilor care le reglementează activitatea. Până la adoptarea Codului administrativ, art. 3 din Legea nr. 554/2004 prevedea că *actele atacate de prefect şi de preşedintele A.N.F.P. sunt suspendate de drept.* Prin art. 633 C. adm., textul a fost modificat, în sensul **eliminării suspendării de drept în cazul acţiunii formulate de preşedintele A.N.F.P.**

3) Legea nr. 554/2004 instituie ***un contencios de plină jurisdicţie***[2], care reprezintă acel tip de contencios *„în care instanţa de contencios administrativ este competentă să anuleze actul administrativ prin care un reclamant a fost vătămat într-un drept al său recunoscut de lege, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ sau alt înscris, precum şi la apărarea de despăgubiri pentru repararea daunelor produse de actul administrativ atacat"*[3].

În conformitate cu actuala reglementare se instituie un *contencios de plină jurisdicţie*, în sensul că *reclamantul poate să solicite şi instanţa poate să dispună*, una din următoarele soluţii: *anularea, totală sau parţială a actului*; *recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim,* care semnifică posibilitatea ca instanţa *să oblige autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant, atunci când apreciază că legea îi conferă acestuia un asemenea drept; repararea pagubei*, putând fi vorba, cum vom arăta ulterior, despre **despăgubiri materiale,** dar şi **morale**.

Recunoaşterea daunelor morale s-a realizat prin Legea nr. 29/1990, fiind **pentru prima dată când legislaţia noastră a consacrat în mod expres răspunderea pentru daune morale. Niciodată vreun legiuitor nu a mers până aici, şi încă pentru o răspundere a autorităţilor administrative**[4].

Ceea ce este semnificativ pentru contenciosul de plină jurisdicţie este *„faptul că nu este atât de important cuprinsul unei hotărâri într-o cauză dată,* ***ci întinderea drepturilor pe care le are organul judecătoresc"***[5].

4) A patra trăsătură vizează ***caracterul obligatoriu al plângerii prealabile.***

În doctrină se apreciază că *„excepţia neîndeplinirii procedurii administrative prealabile reprezintă o excepţie relativă care poate fi invocată numai de către pârât prin întâmpinare depusă în termenul legal"*[6].

---

[1] *Idem,* p. 155.

[2] Contenciosul de plină jurisdicţie este acela care *„pune în lucru plenitudinea puterilor judecătorului. Judecătorul poate să restabilească ordinea de drept nu doar prin puterea de anulare, ci să pronunţe şi condamnări"* (J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 16[e] édition, Dalloz, Paris, 1996, p. 183).

[3] C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 41.

[4] A Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, p. 515.

[5] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 139.

[6] A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 199.

Plângerea prealabilă (sau acţiunea *administrativă prealabilă*), sub forma *recursurilor administrative,* semnifică o posibilitate a subiectului vătămat de a se adresa administraţiei care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară acesteia să-şi revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea, înlocuirea unui act administrativ, iar într-o accepţiune foarte largă, chiar să adopte o anumită decizie, să săvârşească o prestaţie sau să se abţină de la o acţiune sau o operaţiune materială[1].

Art. 2 alin. (1) lit. j) din lege-cadru o defineşte ca fiind *cererea prin care se solicită autorităţii publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau* ***modificării*** *acestuia.* Prin modificările aduse de Legea nr. 262/2007 acestui text s-a prevăzut posibilitatea **să se solicite şi dispună şi *modificarea,* nu numai *revizuirea* actului administrativ atacat.** Art. 7 alin. (1) face referire doar la *revocarea, în tot sau în parte, a actului,* nu şi la *modificarea lui.* Însă **prin revocarea în parte a unui act administrativ se ajunge, implicit, la modificarea lui.**

Recursurile administrative prezintă avantajul că *„sunt simple, fără formalităţi, fără termene*[2] *şi fără cheltuieli"*[3].

Doctrina administrativă le defineşte ca fiind *„recursuri adresate unei autorităţi administrative, pentru a contesta legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ"*[4].

Recursurile administrative pot fi de mai multe categorii:

Recursul graţios se caracterizează prin două trăsături:

– se exercită la aceeaşi autoritate care a emis/adoptat actul administrativ supus recursului;

– cel care-l exercită poate cere să fie emis/adoptat un act administrativ, să fie retractat, modificat sau anulat[5].

Recursul ierarhic are ca specific următoarele trăsături:

– se exercită la *organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea*;

–vizează exclusiv *actele emise/ adoptate de autorităţile care au organe superioare*[6].

– au ca obiect *pretenţiile autorului plângerii prealabile, ce anume poate cere cel care-l exercită de la organul ierarhic superior celui al cărui act i-a produs o anumită vătămare.* Acesta poate cere *anularea actului respectiv* (în virtutea raporturilor de subordonare ierarhică), *precum şi obligarea autorităţii emitente să emită sau să modifice un anumit act*[7].

Există şi cazuri în care **plângerea prealabilă nu este obligatorie**, prevăzute atât în art. 7 din Legea nr. 554/2004, cât şi în alte acte normative, inclusiv Codul administrativ, în articole precum art. 160 alin. (1) conform căruia *„Instanţa de contencios administrativ este obligată să se pronunţe în termen de 30 de zile, nefiind aplicabilă procedura de regularizare a*

---

[1] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 106.

[2] De precizat că actuala Lege nr. 554/2004 impune un termen de 30 de zile, în interiorul căruia se poate exercita această procedură prealabilă.

[3] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 110.

[4] C. Debbasch, *op. cit.,* tomul II, p. 449.

[5] *Ibidem*, p. 449.

[6] V. Vedinaş, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Fundaţiei „România de Mâine", Bucureşti, 1999, p. 93.

[7] În virtutea dreptului organului ierarhic de a da instrucțiuni cu caracter obligatoriu organului său inferior, el poate dispune acestuia să restabilească ordinea de legalitate care apreciază că a fost încălcată și care a produs o vătămare subiectului de drept, impunându-i astfel să modifice sau să anuleze actul atacat.

*cererii. **În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează,** iar hotărârea primei instanţe este definitivă."*

5) A cincea trăsătură o reprezintă ***judecarea litigiilor de contencios administrativ în cadrul secţiilor speciale de contencios administrativ existente la nivelul tribunalelor, Curţilor de Apel şi Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.***

„Competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ în soluţionarea litigiilor privind actele administrative se stabileşte pe baza a două criterii distincte: criteriul nivelului ierarhic al organului emitent al actului dedus judecăţii şi criteriul valorii obiectului litigiului"[1].

În prezent, competenţa materială a instanţelor judecătoreşti este stabilită prin art. 2, 3 şi 4 C. pr. civ. şi ale art. 10 din Legea nr. 554/2004, astfel[2]:

a) *tribunalele judecă*, în primă instanţă, procesele şi cererile în materie de contencios administrativ privind actele autorităţilor administraţiei publice locale şi judeţene precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de până la 3.000.000 de lei;

b) *curţile de apel* judecă, în **primă instanţă,** *cererile şi procesele privind actele autorităţilor şi instituţiilor publice centrale*, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de peste 3.000.000 de lei; **ca instanţe de recurs,** *recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de tribunale în fond;*

c) Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie judecă *recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de Curţile de Apel în primă instanţă.*

Regula o reprezintă faptul că **hotărârile pronunţate de în primă instanţă sunt supuse căii de atac a recursului**. Există **situaţii prevăzute de lege, în care soluţiile pronunţate în primă instanţă nu sunt supuse niciunei căi de atac,** ele fiind **definitive**. Aplicarea acestor excepţia a generat unele soluţii de interpretare şi aplicare unitară a dreptului. Astfel, prin **Decizia nr. 6 din 20 martie 2017**[3], pronunţată în dosarul nr. 24/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul **legii a admis recursul în interesul legii formulat** de Avocatul Poporului şi, în consecinţă, a stabilit următoarele: *„Dispoziţiile art. 7 alin. (4) din O.G. nr. 105/1999 (...) se interpretează în sensul că hotărârile judecătoreşti pronunţate în cauzele având ca obiect contestaţii împotriva hotărârilor pronunţate de comisiile din cadrul caselor judeţene de pensii sau din cadrul Casei de Pensii a Municipiului Bucureşti nu sunt supuse recursului, hotărârea judecătorească pronunţată în primă instanţă având caracter definitiv."*

6) Cea de-a şasea trăsătură o reprezintă ***posibilitatea de a fi atacate în justiţie şi actele administrative cu caracter jurisdicţional*** (art. 6 din Legea nr. 554/2004).

7) O altă trăsătură constă în *posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva **persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului, ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim*** (subl. ns.), însă numai în situaţia în care *se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere.*

---

[1] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, op. cit.*, ed. a 5-a, p. 176.

[2] Regulile de competenţă materială au fost modificate prin Legea nr. 76/2012. A se vedea pentru dezvoltări, secţiunea consacrată modificărilor aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 şi Legea nr. 187/2012.

[3] Publicată în M. Of. nr. 381 din 22 mai 2017.

Art. 107 alin. (4) al Constituţiei din 1923 a consacrat *posibilitatea instanţelor judiciare de a judeca şi cererea de despăgubiri, fie contra autorităţii administrative chemate în judecată, **fie contra funcţionarului vinovat***[1].

Din interpretarea art. 16 din Legea-cadru, pot fi desprinse următoarele aspecte:

a) poate fi chemată în justiţie *atât persoana fizică implicată în elaborarea, emiterea sau încheierea actului administrativ atacat, cât şi cea care se face vinovată de neemiterea lui, prin refuzul rezolvării cererii referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim;*

b) funcţionarul chemat în *justiţie are calitate procesuală distinctă de pârât*[2]*;*

c) funcţionarul poate fi chemat în instanţă *numai dacă se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere*[3].

Trebuie semnalat faptul că art. 16 din Legea nr. 554/2004 operează cu noţiunea de **„persoană"**, ceea ce, conceptual, reprezintă o **sferă mult mai largă de subiecte din cadrul autorităţii sau instituţiei publice, faţă de care se poate angaja răspunderea** (demnitari, funcţionari sau chiar personal contractual) spre deosebire de vechea reglementare care restrângea sfera doar la **funcţionarul autorităţii pârâte**[4].

Legea admite, prin art. 19, posibilitatea ca *la data introducerii acţiunii în anulare reclamantul să nu cunoască întinderea reală a pagubei.* În această situaţie el poate *introduce ulterior cererea de despăgubire, termenul de prescripţie pentru această cerere curgând de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.*

Credem că **în această a doua situaţie, acţiunea nu poate fi formulată împotriva funcţionarului, deoarece acesta nu a avut calitate procesuală pasivă în cadrul acţiunii principale, astfel încât nu pot fi chemate în litigiul în despăgubire alte părţi decât cele care au stat în proces în cadrul acţiunii principale, de anulare sau de obligare la emiterea actului.**

Rezultă că **funcţionarul public poate avea calitatea de pârât în litigiile în care cererea de despăgubiri se introduce odată cu cererea de anulare sau de obligare la emiterea actului.**

De aici concluzia că *acţiunile al căror obiect exclusiv îl reprezintă anularea actului sau obligarea la emiterea lui, fără a se solicita despăgubiri, **pot fi introduse numai împotriva autorităţii publice.***

d) se *instituie principiul solidarităţii dintre funcţionarul public şi autoritate,* art. 16 alin. (1) teza finală prevăzând că *în cazul în care acţiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor în solidar cu autoritatea publică pârâtă;*

e) posibilitatea, pentru funcţionar, de a *„chema în garanţie pe superiorul său ierarhic **de la care a primit ordin scris să elaboreze sau nu actul a cărui legalitate totală sau parţială este supusă judecăţii"***[5].

---

[1] Art. 107 alin. (4) avea următorul conţinut: *„Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunţa daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având şi căderea de a judeca şi cererea de despăgubire, fie contra autorităţii administrative chemate în judecată, fie contra funcţionarului vinovat".*

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, revizuită şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 547.

[3] M. Preda, *op. cit.,* p. 340.

[4] N. Scutea, M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea în vigoare (partea a II-a)* în RDP nr. 2/2006, p. 90.

[5] M. Preda, *op. cit.,* p. 340.

Acţiunea în regres, indiferent că este îndreptată împotriva salariatului sau a funcţionarului, este o acţiune civilă de drept comun, cu toate consecinţele care decurg din acestea în ceea ce priveşte condiţiile de fond şi de formă ale răspunderii, procedura jurisdicţională şi căile de urmărire silită a recuperării sumelor pe care autoritatea publică le-a plătit persoanei vătămate[1].

8) Cea de-a opta trăsătură a reglementării actuale o reprezintă **consacrarea unor garanţii procesuale pentru judecarea cererilor de contencios administrativ şi pentru punerea în executare a hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile;**

În principal, legea consacră următoarele garanţii procesuale:

a) posibilitatea pe care o are instanţa judecătorească de a aplica anumite amenzi judiciare, atât pe parcursul judecării cererii, cât şi în faza de executare. Este vorba despre **amenda în cuantum de 10% din salariul minim brut pe economie care se poate aplica conducătorului autorităţii publice care nu trimite până la termenul stabilit de instanţă actele şi documentele solicitate[2]** şi **amenda de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi întârziere nejustificată[3], care se poate aplica tot conducătorului autorităţii publice în situaţia în care nu este respectat termenul de punere în executare a unei hotărâri judecătoreşti definitive pronunţată de instanţa judecătorească de contencios administrativ;**

b) o anumită celeritate a procedurii de judecată a acţiunii în fond, a căilor de atac, a redactării şi motivării hotărârilor judecătoreşti precum şi a **celei de punere în executare a hotărârilor definitive pronunţate de instanţele judecătoreşti.**

Cum am arătat deja, prin modificările aduse prin Legea nr. 76/2012, s-a consacrat regula că **în cazul casării, instanţa de recurs rejudecă fondul cauzei, cu excepţia cazului în care o parte nu a fost legal citată atât la termenul de administrare a probelor, cât şi la cel de dezbatere a fondului, iar casarea se poate dispune o singură dată[4].** În practică, această normă nu este respectată, operând casări cu trimitere în mod excesiv, cu motivarea că se aplică în completare Codul de procedură civilă.[5] În jurisprudenţa CCR s-au reţinut următoarele: *completarea dispoziţiilor legii speciale în materia contenciosului administrativ cu dreptul comun reprezintă o regulă generală,* prin care se *oferă sistemului contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 acea flexibilitate necesară soluţionării în condiţiile legii şi sub toate aspectele a tuturor situaţiilor ce intră sub influenţa sa*[6].

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 107.

[2] Conform art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[3] Conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

[4] Dispoziția privind posibilitatea de a casa o singură dată soluția instanței de fund exista și înainte, însă nu era instituită regula conform căreia, judecătorul recursului, casând hotărârea, rejudecă fondul, cu o singură excepție.

[5] V. Vedinaș, G.L. Goga, *Raportul dintre dreptul comun și regulile procedurale specifice în materia contenciosului administrativ. Privire specială asupra recursului,* în RDP nr. 1/2022, p. 24.

[6] DCC nr. 612/2021, publicată în M. Of. nr. 1169/9 decembrie 2019, par. 17-18.

§ 8. Contencios administrativ subiectiv – contencios administrativ obiectiv

Legea nr. 554/2004 consfinţeşte cadrul general pentru exerciţiul **contenciosului administrativ subiectiv** şi al **contenciosul administrativ obiectiv**[1].

În doctrină[2] sunt recunoscute cele două forme ale contenciosului administrativ, care rezultă şi din distincţia pe care Legea nr. 554/2004 o face între acţiunea în anulare pentru apărarea unor drepturi subiective şi acţiunea în anulare pentru apărarea unor interese publice[3].

Criteriul de distincţie între acestea priveşte **caracterul dreptului care este valorificat prin acţiunea promovată**[4].

Avem **contencios administrativ subiectiv** atunci când **reclamantul, prin acţiunea introdusă, solicită instanţei judecătoreşti să soluţioneze o problemă referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim personal, în sensul de a cerceta dacă un act administrativ tipic sau asimilat a adus atingere unei situaţii juridice subiective.** El este declanşat la sesizarea persoanei vătămate, iar în cadrul lui judecătorul este învestit să constate existenţa şi întinderea unor drepturi subiective sau interese legitime private al căror titular este persoana vătămată de administraţie prin emiterea/adoptarea actului administrativ nelegal sau refuzul de a emite un act administrativ solicitat[5].

Contenciosul administrativ obiectiv are ca specific faptul că, prin **acţiunea cu care l-a învestit pe judecător, reclamantul urmăreşte să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor drepturi care reprezintă conţinutul unei situaţii juridice cu caracter general şi impersonal**[6] **şi dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală.**

Contenciosul obiectiv nu se întemeiază pe o vătămare a drepturilor subiective. În cadrul lui, judecătorul este învestit şi competent să cerceteze conformitatea actului cu dreptul obiectiv, cu legea, fără să fie preocupat dacă reclamantul a suferit sau nu o vătămare a drepturilor sale subiective[7].

Suntem în prezenţa unui **contencios subiectiv** atunci când reclamantul solicită instanţei să anuleze o autorizaţie de construcţie care aduce atingere unui drept de proprietate sau altui drept fundamental al său, iar în **contencios obiectiv,** atunci când exercită prefectul o acţiune. în temeiul art. 123 alin. (5) din Constituţie şi art. 1 alin. (8) şi art. 3 din Legea nr. 554/2004. Interesul acestei distincţii rezidă în următoarele:

a) **contenciosul obiectiv are o largă deschidere**, el apără o stare de legalitate, în timp ce contenciosul subiectiv are ca obiect apărarea unui interes personal al reclamantului, însemnând că numai el poate să învestească instanţa cu un litigiu cu acest caracter sau alt subiect prevăzut de lege (ex. un terţ);

---

[1] N. Scutea, M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare,* în RDP nr. 1/2006, p. 63.

[2] E. Popa, *op. cit.,* pp. 255-262.

[3] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 111.

[4] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 187.

[5] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, pp. 105-106.

[6] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 608-609.

[7] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ, op. cit.,* 2008, p. 106.

b) distincţia prezintă interes şi din punctul de vedere al **efectelor judecăţii.** Astfel, doctrina franceză susţine, în mod consecvent, că hotărârile pronunţate în exercitarea contenciosului obiectiv **au autoritatea de lucru judecat absolută**[1]; anularea unui act administrativ de judecător pentru exces de putere are efect juridic *erga omnes,* considerându-se că actul respectiv nu a făcut niciodată parte din ordinea juridică[2]. În contenciosul subiectiv, autoritatea de lucru judecat este relativă, vizează părţile în proces.

Face excepţie situaţia în care actul atacat este un act administrativ normativ, când hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor, ele publicându-se în Monitorul Oficial sau în monitoarele oficiale ale judeţelor sau municipiului Bucureşti, la cererea instanţei de executare sau a reclamantului.

Actuala reglementare consacră forme ale contenciosului obiectiv, prin acţiunile introduse de Avocatul Poporului, Preşedintele Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, prefect, Ministerul Public, care exercită o acţiune în **contenciosul obiectiv,** în temeiul alin. (5) al art. 1 din Legea nr. 554/2004 şi o acţiune în **contenciosul subiectiv,** în temeiul alin. (4) al art. 1^3.

În sintetiză, **prin contenciosul administrativ subiectiv se asigură respectarea unor drepturi recunoscute de lege unor persoane fizice sau juridice, pe când contenciosul obiectiv apără stricta respectare a legalităţii.** Altfel spus, **contenciosul subiectiv pune în cauză interese individuale, pe când contenciosul obiectiv urmăreşte apărarea ordinii de drept**[4].

În literatura franceză, prin **contenciosul obiectiv sau de legalitate** se înţelege acel tip de contencios care urmăreşte verificarea conformităţii unui act cu regula de drept, în sens larg, iar prin **contenciosul subiectiv** se înţelege acel tip care priveşte drepturile ce reclamanţii pretind a le fi recunoscute, în materie contractuală, de exemplu, sau cele vizând recuperarea unor prejudicii[5]. În ceea ce priveşte departajarea între cele două tipuri de contencios, în dreptul francez s-au impus întotdeauna anumite nuanţe de interpretare, o departajare categorică s-a considerat că este dificil de realizat[6].

IV. Condiţiile acţiunii în contencios administrativ, în baza Legii nr. 554/2004

§ 9. Sfera condiţiilor de admisibilitate

Legea nr. 554/2004 consacră următoarele condiţii de admisibilitate a unei acţiuni în contenciosul administrativ:

1) condiţia ca actul atacat să fie *act administrativ, în formă tipică sau asimilată;*

2) condiţia ca actul atacat *să emane de la o autoritate publică;*

---

[1] *Ibidem*, p. 107.

[2] D. A. Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 165.

[3] C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român, op. cit.,* pp. 165-166.

[4] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie, op. cit.,* p. 141.

[5] J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 16ème ed., 1996, Paris, Dalloz, p. 187.

[6] O. Puie, *Contenciosul administrativ,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 128.

3) condiţia ca actul atacat să vatăme *un drept recunoscut de lege sau un interes legitim;*

4) condiţia *îndeplinirii procedurii administrative prealabile sub forma recursului graţios şi (sau) a recursului administrativ ierarhic*;

5) condiţia *termenului, legea instituind termene de exercitare atât a plângerii prealabile, cât şi a acţiunii.*

§ 10. Analiza condiţiilor de admisibilitate

10. 1. Condiţia ca actul atacat să fie act administrativ, în formă tipică sau asimilată

1. Regretat profesor Tudor Drăganu o exprima prin formula *condiţia ca actul atacat să fie un act administrativ emis de o autoritate publică sau un fapt material asimilat de lege unui asemenea act*[1].

În doctrină se afirmă, cu deplin temei, că *„Legea nr. 554/2004 nu condiţionează exercitarea acţiunii în contencios de caracterul ilegal al actului administrativ, acest aspect urmând a fi stabilit de instanţa de judecată cu prilejul soluţionării cererii"*[2].

Prin art. 2 alin. (1) lit. c) şi c[1]) din Legea contenciosului administrativ, astfel cum a fost modificat prin Legile nr. 262/2007 şi 212/2018, se dă o definiţie extensivă actului administrativ[3], în sensul că acesta evocă *actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, **în regim de putere publică,** în vederea executării ori a organizării executării legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice.* Potrivit literei c[1]) a art. 2 alin. (1), *sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; **prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative*** (subl. ns. – V.V.).

Legea nr. 212/2018 a divizat litera c) a art. 2 alin. (1) în două texte separate, cuprinse la literele c), pentru actul administrativ tipic şi c[1]), pentru cel asimilat.

O anumită problemă se pune în legătură cu posibilitatea ca un contract administrativ să poată face obiectul unei excepţii de nelegalitate, un autor considerând că pe această cale pot fi contestate numai actele administrative unilaterale [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004][4].

Acelaşi art. 2, prin alin. (2), *asimilează actelor administrative unilaterale şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termen legal* – tăcerea administrativă şi tardivitatea[5].

---

[1] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 117.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială, op. cit.,* p. 189.

[3] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 283.

[4] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 116.

[5] Pentru o analiză asupra formelor de manifestare a refuzului rezolvării cererii şi a tardivităţii, ca modalităţi de exprimare a pasivităţii administraţiei, v. D. Vesmaş, N. Scutea, *Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural,* în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44.

Actuala reglementare *recunoaşte expres posibilitatea atacării actelor administrative cu caracter normativ.*

Oportunitatea atacării actelor administrative normative în contenciosul administrativ a fost invocată atât în doctrină[1], cât şi în jurisprudenţa instanţelor de contencios administrativ sau a Curţii Constituţionale. Prin Decizia nr. 37/1993[2], Curtea Constituţională a reţinut că atât actele administrative normative, cât şi cele individuale ale Guvernului, ministerelor şi celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale sau locale sunt controlate de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ[3].

Pornind de la faptul că vechea lege nu conţinea norme exprese privind actele administrative normative, dacă ele pot sau nu să fie atacate şi dacă da, cu ce consecinţe, în doctrină s-a pus problema ***efectelor unei sentinţe judecătoreşti prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ,*** *dacă această sentinţă judecătorească produce efecte juridice* ***inter partes litigantes****, ca oricare altă sentinţă judecătorească ori produce efecte juridice* ***erga omnes***.

În acord şi cu alţi autori, am considerat că răspunsul trebuie să aibă în vedere soluţia că **o sentinţă judecătorească prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice faţă de toate subiectele de drept**[4].

Totodată, am apreciat că se impune **crearea cadrului legal** prin care aceste sentinţe judecătoreşti să fie aduse la cunoştinţă, putându-se lua în consideraţie soluţia **publicării lor în Monitorul Oficial, pentru hotărârile care vizează acte administrative care emană de la autorităţi centrale sau în monitoarele oficiale de la nivel judeţean, pentru cele care vizează acte care emană de la autorităţi locale**, soluţie care s-a consacrat prin art. 23 din Legea nr. 554/2004 intitulat chiar *„obligaţia publicării".*

2. Dispoziţii privind obiectul acţiunii în contencios administrativ regăsim în art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Textul a făcut obiectul controlului de constituţionalitate al Curţii Constituţionale, care prin Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014[5] a admis excepţia[6] şi a constatat că *„dispoziţiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâia din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituţionale în măsura în care se interpretează în sensul că sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii «condiţiei» înaltei competenţe profesionale".*

În doctrina franceză se apreciază că actul unilateral, sub forma deciziei executorii, constituie modalitatea principală de acţiune a administraţiei[7]. În aceeaşi concepţie, reflectată şi în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ, analizat ca mijloc juridic de acţiune a administraţiei, are în vedere: **actul administrativ unilateral,** prin care se reglementează situaţia persoanelor străine emiterii sale, cărora le impune drepturi şi obligaţii;

---

[1] V. Vedinaş, *Unele consideraţii teoretice şi implicaţii practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005, p. 19.

[2] Publicată în M. Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993.

[3] C. Petronela, *Reflectarea dispoziţiilor constituţionale privind instituţia contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală,* în RDP nr. 2/2006, p. 13.

[4] D. Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit.,* p. 166.

[5] Publicată în M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014.

[6] Excepţia a fost ridicată de Preşedintele României şi Administraţia Prezidenţială în Dosarul nr. 7652/2/2013 al C.A. Bucureşti (SCAF).

[7] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) cu modificările şi completările la zi, comentariu şi jurisprudenţă,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 69.

contractul, care are ca obiect de reglementare relaţiile reciproce ale autorilor săi şi pentru care determină drepturi şi obligaţii pe baza unui acord de voinţă[1].

3. În jurisprudenţa sa privitoare la competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ, ICCJ (S.C.A.F.) a statuat în sensul că, *„În raport de prevederile art. 22-24 din Legea nr. 176/2010, nu se poate considera că instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile pentru anularea actelor emise, adoptate, încheiate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese, ci competenţa materială se stabileşte în funcţie de natura actului a cărui anulare sau constatare a nulităţii absolute se solicită, instanţa fiind competentă să soluţioneze aceste litigii numai în cazul în care aceste acţiuni ar viza acte administrative"*[2]. Dat fiind faptul că actele atacate nu erau acte administrative, fiind un contract de furnizare de servicii medicale, actul adiţional şi 16 facturi fiscale, ele fiind acte juridice de drept comun, nu intrau în competenţa contenciosului administrativ.

4. ***Delimitarea actului administrativ de ordinele şi instrucţiunile de serviciu***

Necesitatea ca actul atacat să fie act administrativ pune în discuţie *problema distincţiei între actele administrative, pe de o parte, şi alte acte juridice sau operaţiuni tehnico-administrative, pe de altă parte, respectiv* ***delimitarea actului administrativ de alte înscrisuri***[3] ***sau de simplele adrese sau circulare***[4].

Necesitatea de a se deosebi între actul administrativ şi alte forme de exercitare a activităţii administrative este susţinută şi în doctrina franceză, probleme delicate punând *circularele* şi *instrucţiunile de serviciu.* Autorităţile administrative, cu precădere cele ministeriale, produc în fiecare an mii de acte denumite *instrucţiuni* sau *note de serviciu*[5].

Acestea reprezintă *comunicări prin care un superior ierarhic, de regulă un ministru, face cunoscute subordonaţilor săi intenţiile sau un punct de vedere privitor la executarea unui serviciu, interpretarea unei legi sau a altui act normativ*[6].

Înţelegem, din această definiţie, că **prin intermediul lor nu se modifică o situaţie juridică deja existentă sau nu se naşte o situaţie juridică inexistentă până atunci. Dacă se întâmplă acest lucru, circularele devin o veritabilă decizie administrativă, împotriva căreia este admisibil un recurs jurisdicţional**[7].

Un alt autor francez defineşte circularele ca reprezentând *„acte emise de autoritatea titulară a puterii ierarhice pentru a ghida conduita subordonaţilor săi"*[8].

În ambele definiţii regăsim ca element specific al circularei faptul că **ea emană de la o putere ierarhică,** ceea ce înseamnă că **între autorul circularei şi destinatarii ei există raporturi de subordonare ierarhică.**

---

[1] A. Van Lang, G. Gonduin, V. Inserguer-Brisser, *Dictionnaire de Droit administratif,* 3e éd., Éd. Dalloz, Paris, Armand Colin, 2002, p. 6.

[2] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 2/2018, p. 152.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 382.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 480.

[5] Benoit Plasix, *Droit administratf general,* 3-eme ed., Ed. Lexis Nexis, Paris, 2020, p. 1022.

[6] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 98.

[7] În acelaşi sens s-a pronunţat şi Consiliul de Stat în mai multe rânduri. Pentru exemplificare, J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 99.

[8] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 99.

Circularele sunt astfel instrumente obligatorii pentru agenţii din administraţie, fără a produce însă, de principiu, consecinţe juridice pentru cei administraţi. Dacă produc consecinţe juridice, devin veritabile acte administrative, şi pot fi atacate în contencios administrativ[1].

Legea nr. 554/2004, prin art. 18 alin. (2) admite că *„Instanţa este competentă să se pronunţe, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6)* ***şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii".***

Se recunoaşte astfel competenţa instanţei de contencios administrativ de a se pronunţa asupra operaţiunilor anterioare emiterii/ adoptării actului administrativ, pe care doctrina interbelică le denumea tradiţional *„acte pregătitoare".*

Ordinele sau instrucţiunile de serviciu nu reprezintă nici ele, în principiu, acte administrative propriu-zise, ele putând avea un caracter intern sau extern.

Cum se atrage, în mod corect, atenţia, în literatura de specialitate[2], lucrurile nu trebuie privite în mod rigid, *astfel încât orice ordin de serviciu, indiferent de efectele sale, să fie calificat ca operaţiune administrativă, sustrasă controlului de legalitate*[3].

Subscriem propunerii formulate deja[4], potrivit căreia ***îi revine instanţei judecătoreşti obligaţia misiunea de a evalua adevărata voinţă a autorităţii emitente, consecinţele pe care ea le-a produs, forma concretă pe care o îmbracă*** actul cu care a fost sesizată, pentru a stabili **dacă acesta este act administrativ** sau **nu.**

Altfel spus, *„ în analiza naturii juridice a unui act administrativ, esenţiale sunt efectele juridice pe care le produce, natura măsurilor dispuse în conţinutul său, iar nu forma sau denumirea"*[5].

În concluzie, credem că principala preocupare a instanţei, atunci când îşi stabileşte competenţa *rationae materiae* de a se pronunţa asupra unui act administrativ, va fi să ţină seama de următoarele principii:

a) în conformitate cu art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, **operaţiunile administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii** *(acte administrative pregătitoare)* **pot fi cenzurate de instanţă în cadrul acţiunii principale;**

b) **nu orice ordin, instrucţiune, circulară, trebuie exceptate de la contenciosul administrativ** şi calificate ca operaţiuni administrative, neproducătoare de efecte juridice. **Unele din acestea, indiferent că emană din interiorul sau exteriorul organului public pârât, sunt producătoare, prin ele însele, de efecte juridice** şi **atunci ele pot fi atacate de sine stătător în justiţie.**

Autorii francezi susţin că trebuie făcută distincţia între **circularele interpretative**, care sunt măsuri de ordin intern şi **circularele reglementare** care sunt decizii exterioare. Primele sunt sustrase unui control jurisdicţional direct, celelalte nu[6].

---

[1] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 207.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 481.

[3] În doctrina franceză se susţine că *„circularele sau instrucţiunile de serviciu sunt prescripţii generale pe care şefii de serviciu le dau funcţionarilor plasaţi sub autoritatea lor în ceea ce priveşte interpretarea şi aplicarea legilor şi regulamentelor"* (A. de Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.,* 1996, p. 695).

[4] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 483.

[5] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ Comentată şi adnotată*, ed. a 3-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 128.

[6] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 207.

c) există, în sfârşit, anumite *adrese, informări, înregistrări, ale administraţiei,* care reprezintă pure operaţiuni administrative şi care sunt sustrase controlului de legalitate al actelor administrative.

Circularele sunt instrumente ale puterii, emise cu scopul de a interpreta textele generale, ceea ce face ca ele să se impună agenţilor administrativi şi nu particularilor; măsurile de poliţie internă ale serviciului sunt acelea prin care autoritatea ierarhică reglează disciplina internă a serviciului plasat sub autoritatea sa[1].

5. ***Un caz specific: certificatul de urbanism.*** Uneori deosebirea dintre actul administrativ şi alte acte care emană de la administraţia publică ridică probleme complexe şi avem în vedere **certificatul de urbanism.** Art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul[2] îl defineşte ca fiind actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administraţiei publice judeţene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic şi tehnic al imobilelor şi condiţiile necesare în vederea realizării unor investiţii, tranzacţii imobiliare ori a altor operaţiuni imobiliare, potrivit legii. Sub aspectul naturii sale juridice, unii autori[3] l-au calificat, în conformitate şi cu soluţiile jurisprudenţiale[4], ca fiind un **aviz conform.** S-a apreciat că, în condiţiile în care certificatul de urbanism nu creează niciun drept subiectiv şi nicio obligaţie, dreptul de a construi fiind conferit doar prin autorizaţia de construire, el nu poate fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ pe calea unei acţiuni directe. Legalitatea lui poate fi analizată în condiţiile art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în cadrul unei acţiuni îndreptate împotriva autorizaţiei de construire[5].

Într-o altă opinie, s-a susţinut natura juridică de **act administrativ-urbanistic, creator de drepturi,** ceea ce înseamnă că el poate face obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ pentru exces de putere, în condiţiile Legii nr. 554/2004[6]. Însuşindu-şi această concepţie, un alt autor[7] susţine că, în dreptul urbanismului, certificatul de urbanism poate face obiectul unei acţiuni în contencios administrativ, atât într-un contencios obiectiv în anulare, pentru exces de putere, cât şi într-un contencios administrativ subiectiv în despăgubiri, întrucât eliberarea certificatului de urbanism cuprinzând date incomplete sau eronate poate atrage şi răspunderea patrimonială a autorităţii publice, în solidar cu angajatul sau funcţionarul public, care se fac vinovaţi de emiterea certificatului de urbanism.

6. ***Natura juridică a hotărârii Plenului Curţii Constituţionale privind regulile de redactare a opiniei separate şi concurente[8].***

Am decis să abordăm problema determinării naturii juridice a unei hotărâri a plenului Curţii Constituţionale prin care se stabilesc regulile privind redactarea opiniei separate şi a celei concurente.

---

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 632.

[2] Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, ulterior modificată şi completată.

[3] O. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. vol. I Actul administrativ (II) Un secol de jurisprudenţă (1909-2009),* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010, pp. 79-80.

[4] O. Puie, *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizaţiilor de construire de către autorităţile competente pentru protecţia mediului şi gospodărirea apelor,* în Dreptul nr. 1/2011, p. 126 şi nota de subsol nr. 5.

[5] O. Podaru, *op. cit.,* p. 22.

[6] M. Duţu, *Dreptul urbanismului,* ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, pp. 215-217.

[7] O. Puie, *Problematica..., art. cit.,* p. 128.

[8] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 2/20222, pp. 101-109.

Prin soluţiile pronunţate de instanţele de contencios administrativ pe care le prezentăm în cele ce urmează, utilizând materialul realizat de valoroasa colaboratoare a Revistei de Drept Public, fost magistrat la Instanţa Supremă, s-a statuat că aceste hotărâri au caracter de act administrativ, ceea ce înseamnă că ele pot face obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ.

Prin acţiunea introdusă, reclamanta A a chemat în judecată Curtea Constituţională a României, solicitând, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, suspendarea Hotărârii nr. 1/2017 a Plenului CCR prin care erau reglementate reguli privind redactarea opiniei separate şi a opiniei concurente[1]. Instanţa de fond, prin Sentinţa nr, 3044/2017 din 25 august 2017, pe de o parte a respins excepţia inadmisibilităţii, invocată de pârâtă, ca neîntemeiată, a respins cererea de sesizare a Curţii Constituţionale cu excepţia de neconstituţionalitate a art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 ca inadmisibilă şi a respins cererea de suspendare ca neîntemeiată. În ceea ce priveşte cererea de anulare a actului atacat, aceasta a făcut obiectul unui alt dosar, soluţionat de Curtea de apel Bucureşti prin Sentinţa nr. 2924/2018, prin care: a respins cererea de sesizare a Curţii Constituţionale cu excepţia de neconstituţionalitate a art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 ca inadmisibilă; a admis în parte acţiunea, a anulat Hotărârea nr. 1/2017 a Plenului Curţii Constituţionale privind regulile de redactare a opiniei separate şi concurente, în ceea ce priveşte art. 1 alin. (2), (3), (4), (5), art. 2 şi 3 şi a obligat pârâta la redactarea opiniilor separate şi /sau concurente, formulată cu privire la Deciziile nr. 3044 mai 2017 şi 392/6 iunie 2017.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a fost sesizată cu recursul împotriva hotărârii de respingere a cererii de suspendare şi a statuat că, dat fiind faptul că hotărârea care constituie obiectul recursului a fost anulată, controlul judiciar a rămas fără obiect.

În ceea ce ne priveşte, apreciem că aceste acte nu reprezintă acte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, pentru argumentele care au fost susţinute chiar de instituţia de la care ele emană. Aceasta deoarece ele *încorporează un act de voinţă de competenţă exclusivă a Curţii Constituţionale, stabilită de art. 14 din Legea nr. 47/1992,* ceea ce înseamnă că *nicio instanţă nu îl poate cenzura, nici sub semnul legalităţii, dar nici în privinţa constituţionalităţii*[2].

10. 2. Condiţia ca actul atacat să emane de la o autoritate publică

Cea de-a doua condiţie de admisibilitate a unei acţiuni în contenciosul administrativ este condiţia ca **actul atacat să emane de la o autoritate publică.** Indiferent de felul acţiunilor în contenciosul administrativ, calitatea de pârât în aceste acţiuni o are autoritatea publică emitentă a actului administrativ sau a refuzului nejustificat[3].

Vechea Lege nr. 29/1990 vorbea despre acte administrative emise de **autorităţi administrative**. Constituţia şi Legea nr. 554/2004 se referă la ***autorităţi publice.***

Între noţiunile de **autoritate publică** şi **autoritate administrativă** există o relaţie de la întreg la parte, sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferenţa specifică.

Legea nr. 554/2004 defineşte, prin art. 2 alin. (1) lit. b), autoritatea publică, respectiv *orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 477/23 iunie 2017.

[2] E. Marin, *art. cit.,* în RDP nr. 2/20222,p. 108.

[3] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 113.

putere publică, pentru satisfacerea unui interes ***legitim*** *public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public* (subl. ns. – V.V.). Legea nr. 554/2004 nu defineşte noţiunea de *utilitate publică*[1], astfel încât se impune să ne raportăm al definiţia pe care o dă ei art. 38[1] din O.G. nr. 26/2000 privind asociaţiile şi fundaţiile[2], respectiv *orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domeniul de interes public general şi/sau comunitar.*

Codul administrativ defineşte prin art. 5 lit. k) această noţiune, ea fiind *organ de stat sau al unităţii administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.* Comparând cele două definiţii, constatăm că **prin Codul administrativ se are în vedere numai sensul tipic al noţiunii de autoritate publică, nu şi cel asimilat.** În al doilea rând, Legea nr. 554/2004 face referire la un *interes* ***legitim*** *public* iar Codul administrativ are în vedere un *interes public.*

Referitor la accepţiunea noţiunii de autoritate publică s-a pronunţat Înalta Curte prin **Decizia nr. 28 din 24 aprilie 2017**[3] *referitoare la pronunţarea unei* ***hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept*** *privind interpretarea art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare*, pronunţată în dosarul nr. 304/1/2017, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin care **a admis, în parte**, sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile[4], şi a stabilit că *„Noţiunea de «autoritate publică», astfel cum este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, nu este similară cu cea de «instituţie publică», astfel cum este prevăzută de art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanţele locale, cu modificările şi completările ulterioare. Respinge, în rest, sesizarea ca inadmisibilă".*

Noţiunea de **„autoritate administrativă"**, include următoarele[5]:

a) **autorităţi ale administraţiei de stat**, centrale şi teritoriale;

b) **autorităţi autonome locale**;

c) **instituţiile publice şi regiile autonome de interes public**.

În doctrină[6] s-a considerat de către unii autori că există o distincţie între *autorităţile publice*, *instituţiile publice* şi, respectiv, *organele publice.*

Astfel, *autorităţile publice* sunt persoane morale de drept public învestite cu atribuţii de exercitare a puterii publice (consiliile locale şi judeţene, primarii, prefecţii), pe când *instituţiile publice* sunt cele care dispun sau nu de personalitate juridică (primării, prefecturi etc.).

O atare distincţie este nejustificată, în opinia altor autori, care apreciază că *„asemenea eforturi sunt pure speculaţii cu caracter de sofisme, lucrurile sunt mult mai simple,*

---

[1] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2020, p. 30.

[2] Publicată în M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[3] Publicată în M. Of. nr. 378 din 22 mai 2017.

[4] Cererea a fost formulată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, prin încheierea din 3 noiembrie 2016, în Dosarul nr. 391/36/2014.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 525-527.

[6] E. Popa, *op. cit.,* p. 250.

redactorii Constituţiei au urmărit să realizeze o conciliere a noţiunilor cu care se operează în Occident (...)"[1].

Sensul principal al sintagmei ***„autoritate publică"*** este acela de **organ public,** adică un colectiv organizat de oameni, care exercită prerogative de putere publică la nivel statal sau local sau, într-o altă formulare, o structură organizatorică ce acţionează în regim de putere publică pentru realizarea unui serviciu public. În schimb, prin **„instituţie publică"** se au în vedere structurile subordonate unor autorităţi ale administraţiei care funcţionează din venituri bugetare sau extrabugetare[2].

d) diferite **structuri neguvernamentale**, denumite tradiţional ONG (organizaţii neguvernamentale), în care intră barouri, asociaţii, fundaţii etc.

În baza actualei reglementări pot fi atacate două categorii de acte administrative:

– **acte prin care se realizează administraţia-scop** (emise de autorităţile administraţiei publice);

– **acte prin care se realizează administraţia-mijloc de realizare a competenţei** (acte emise de alte autorităţi publice decât cele administrative).

Constituţia, prin art. 52, a stabilit astfel că *garanţia constituţională prevăzută de el este aplicabilă ori de câte ori o autoritate publică, indiferent dacă face sau nu parte din sistemul de organe ale administraţiei publice, emite un act administrativ*[3]. Acest lucru înseamnă că, pornind de la autorităţile publice consacrate în prezent de Constituţie, **art. 52 este aplicabilă de câte ori acestea emit sau adoptă de acte administrative**[4].

O precizare interesantă şi importantă, în egală măsură, vizează faptul că *„statul român, deşi are calitatea de persoană juridică, nu este considerat de dispoziţiile Legii contenciosului administrativ (...) ca subiect al raporturilor de drept administrativ, în mod direct (...). Prin urmare, în contenciosul administrativ, statul român, ca entitate cu personalitate juridică, nu poate fi acţionat în judecată direct, acţiunea putând fi exercitată faţă de orice organ al său care acţionează în regim de putere publică, cu excepţiile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 554/2004"*[5].

Precizăm că trebuie să fie vorba despre **acte administrative,** în sensul Legii nr. 554/2004, **deoarece autorităţile respective emit şi alte categorii de acte juridice.**

În litigiile de contencios administrativ nu prezintă relevanţă capacitatea juridică civilă, ci aceea de drept public. Concluzia se desprinde şi din jurisprudenţa Instanţei Supreme. Prin **Decizia (RIL) nr. 13 din 13 iunie 2016**[6] Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 282.

[2] Pe larg asupra acestor concepte, a se vedea D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, *op. cit.,* vol. II, ed. a 5-a, pp130-133..

[3] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie, op. cit.,* p. 121.

[4] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie, op. cit.,* p. 121.

[5] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* pp. 78-79. Autoarea precizează Sentinţa nr. 707/31 oct. 2005, irevocabilă prin Decizia nr. 3268/5 oct. 2006 a ICCJ (SCAF).

[6] *Referitoare la recursul în interesul legii cu privire la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 21 din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 500/2002), ale art. 7 alin. (3) din O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Interne, cu modificările şi completările ulterioare (O.U.G. nr. 30/2007), coroborate cu prevederile art. 4 din O.G. nr. 22/2002 privind executarea obligaţiilor de plată ale instituţiilor publice, stabilite prin titluri executorii, cu modificările şi completările ulterioare (O.G. nr. 22/2002), şi ale art. 222 C. civ., adoptat prin Legea nr. 287*

competent să judece recursul în interesul legii **a admis cererea** formulată de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 21 din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare, ale art. 7 alin. (3) din O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Interne, cu modificările şi completările ulterioare, coroborate cu prevederile art. 4 din O.G. nr. 22/2002 privind executarea obligaţiilor de plată ale instituţiilor publice, stabilite prin titluri executorii, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale art. 222 C. civ., adoptat prin Legea nr. 287 din 17 iulie 2009, republicată, cu modificările şi completările ulterioare,* ***Ministerul Afacerilor Interne, în calitatea sa de ordonator principal de credite, nu are calitate procesuală pasivă în litigiile dintre angajaţi şi instituţiile/unităţile cu personalitate juridică aflate în subordinea sa, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială****”*.

Cât priveşte persoana juridică de drept privat, ea este asimilată autorităţilor publice numai dacă exercită atribuţii prin care prestează un serviciu public, în regim de putere publică[1], rezultând că recunoaşterea statutului de utilitate publică unei persoane juridice de drept privat nu conferă, de plano, acesteia şi actelor sale, natura de *autoritate publică* şi *acte administrative*, în sensul contenciosului administrativ[2].

10.3. Condiţia ca actul administrativ atacat să vatăme un drept recunoscut de lege sau un interes legitim

Legea din 1990 a contenciosului administrativ făcea referire doar la *„drepturile sale recunoscute de lege”*. Tot la *drepturi* trimitea şi Constituţia României din 1991, în forma iniţială. În urma revizuirii Constituţiei, art. 52 vorbeşte atât despre *drepturi,* cât şi despre *interese legitime*, formulă regăsită şi în Legea nr. 554/2004, iar *„consacrarea constituţională a conceptului de* ***interes legitim*** *este cu certitudine considerentul primordial pe care se fundamentează şi reglementarea expresă a acestui concept în art. 1 alin. (1) al Legii nr. 554/2004...”*[3].

Curtea Constituţională a statuat că actul administrativ nu poate fi atacat în justiţie în mod preventiv, în lipsa unei vătămări[4]. Dacă s-ar emite posibilitatea *acţiunilor preventive,* ar însemna că puterea judecătorească poate să imixtioneze în competenţa altor autorităţi publice, ceea ce nu poate fi admis[5].

Caracterul legitim al interesului semnifică faptul că **nu orice interes este ocrotit prin justiţie.** Pentru a se bucura de o asemenea protecţie, este necesară o evaluare făcută de legiuitor interesului şi transpusă într-o normă de drept.

---

din 17 iulie 2009, republicată, cu modificările şi completările ulterioare (Codul civil), vizând calitatea procesuală pasivă a Ministerului Afacerilor Interne în litigiile dintre angajaţi şi instituţiile/unităţile cu personalitate juridică aflate în subordinea sa, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială, raportat la calitatea sa de ordonator principal de credite, publicată în M. Of. nr. 763 din 29 septembrie 2016.

[1] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 292.

[2] *Ibidem*, p. 292 şi nota de subsol 802.

[3] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate,* ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 152.

[4] DCC nr. 465/2007, publicată în M. Of. nr. 367/30 mai 2007 şi nr. 352/2012, publicată în M. Of. nr. 414/21 iunie 2012.

[5] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 272.

Problema drepturilor şi a intereselor a fost mult discutată şi controversată, în practica instanţelor judecătoreşti, *„neputându-se stabili unde începe dreptul şi unde începe sfera intereselor, cum se combină acest sfere, dacă se combină sau nu"*[1].

Cu toate acestea, în general Curtea de Casaţie a dat o accepţiune foarte largă conceptului de *„drept"*, înţelegându-l ca orice posibilitate recunoscută de lege, orice drept eventual şi chiar declarând că *„vătămarea unor interese directe şi personale este suficientă pentru ca reclamantul să aibă calitatea de a sta în instanţă"*[2].

În valoroasa sa monografie, Constantin Rarincescu defineşte dreptul subiectiv ca fiind *„acea putere de a pretinde cuiva un lucru oarecare, o acţiune sau o abstenţiune, putere recunoscută şi garantată de ordinea juridică, prin posibilitatea de a exercita la nevoie o acţiune în justiţie"*[3]. Interesul este *„orice nădejde, orice aşteptare, espectativa, iluzia chiar, pe care dreptul pozitiv nu o sancţionează pentru că nu o cunoaşte"*[4].

Dreptul este *interesul omenesc sancţionat de lege*[5], rezultând, *per a contrario*, că atunci când acest interes nu este sancţionat de lege, el rămâne la faza de simplu interes.

O acţiune în baza art. 1 din Legea nr. 554/2004 şi a art. 52 din Constituţie, este întemeiată pe ocrotirea a două categorii de valori: a) *drepturi;* b) *interese legitime.*

Art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 262/2007, defineşte **dreptul vătămat** ca fiind *orice drept fundamental prevăzut de Constituţie, de lege* ***sau de un alt act normativ,*** *căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ* (subl. ns. – V.V.).

Interesul legitim este şi el definit la lit. p) şi r) ale aceluiaşi articol. Astfel **interesul legitim public-lit. r)** reprezintă *interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.* **Interesul legitim privat-lit. p)** este *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat.*

Problema legitimităţii interesului ocrotit pe calea unei acţiuni în justiţie, în general, şi a contenciosului administrativ, în special, este importantă, deoarece **nu orice tip de interes face obiectul unei protecţii printr-o acţiune judiciară.** Trebuie să fie vorba despre **un interes care se întemeiază pe drept, pe cutumă sau pe principiile generale ale dreptului,** fiind de **neconceput ca interesele nelegitime să fie ocrotite prin justiţie**[6].

În doctrina franceză regăsim o interesantă teorie a *„interesului"* care condiţionează admisibilitatea de principiu a unei acţiuni în contenciosul administrativ.

---

[1] J. Vermeulen, *op. cit.,* p. 112.

[2] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 228.

[3] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 226. Autorul apreciază că dreptul subiectiv impune întrunirea mai multor condiţii: să existe în sarcina subiectului pasiv o obligaţie de a da satisfacţie exigenţei emise, instituită şi impusă de ordinea juridică; această obligaţie trebuie să fie instituită în vederea unor interese particulare şi nesusceptibile de a fi individualizate în persoana unui anumit titular". Autorul conchide că *„există drept subiectiv în favoarea celorlalţi particulari, în măsura în care aceste obligaţiuni nu sunt instituite în mod exclusiv numai în vederea unor interese generale, dar şi în vederea unor interese particulare, şi în măsura în care particularii respectivi sunt titulari direcţi şi personali ai unor asemenea interese proteguite de lege"* (pp. 226-227).

[4] J. Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* Anul II Licenţă, 1939, Ed. Cultura Poporului, Bucureşti, p. 209.

[5] *Idem*, p. 209.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 561-562.

Cu variaţii de la un autor la altul[1], şcoala franceză recunoaşte că *interesul trebuie să fie direct şi personal, născut şi actual, juridic şi legitim*[2]. Tendinţa jurisprudenţei interbelice a fost aceea *de a admite şi acţiuni exercitate de persoane morale, pentru ocrotirea unor interese colective.* În 1906 a fost admisă o acţiune cu acest caracter[3], statuându-se faptul că *admisibilitatea unei asemenea acţiuni este condiţionată de existenţa unui interes profesional, colectiv, care să nu presupună nici un aspect cu caracter pur individual.*

Doctrina franceză consideră că *reclamantul poate să ocrotească prin acţiunile în contencios administrativ atât un interes material, cât şi unul moral*[4].

Poate fi interes moral, spre exemplu, cel al unei grupări religioase sau al unei alte asociaţii, indiferent de specificul său, dacă un act administrativ aduce atingere obiectului lor de activitate, ideilor, misiunii pe care o îndeplinesc sau interesul exprimat de membrii unui partid politic, dacă un act administrativ aduce atingere activităţii lor politice.

Interesul moral poate astfel să privească, în mod egal, un individ sau un grup de indivizi[5], care urmăresc ocrotirea prerogativelor unui corp, categorii, renumele unei instituţii etc. Se impune însă ca *interesul moral să aibă aceleaşi caractere ca şi interesul material, respectiv să fie direct şi personal, născut şi actual*[6].

În concluzie, atunci când se invocă un interes legitim, trebuie să se aibă în vedere nu numai definiţia legală dată de Legea nr. 554/2004, ci şi trăsăturile acestuia identificate în doctrină, dat fiind faptul că filozofia textelor constituţionale este în sensul extinderii protecţiei acordate cetăţenilor, dincolo de limita drepturilor subiective[7].

Prin Decizia nr. 8/2020 dată în soluţionarea unui recurs în interesul legii[8], ICCJ a statuat că, în ceea ce priveşte asociaţiile de dezvoltare intercomunitară, *„invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate şi scopul direct şi obiectivele asociaţiei potrivit statutului".*

Încheiem prin a sublinia că *lezarea dreptului trebuie să fie actuală şi certă, iar nu viitoare şi eventuală, ceea ce va trebui dovedit în mod efectiv în cadrul litigiului dedus judecăţii*[9].

10.4. Condiţia îndeplinirii procedurii administrative prealabile

Ne-am mai referit la această procedură în analiza trăsăturilor reglementării actuale în materie. Existenţa unor proceduri prealabile este recunoscută, de principiu, şi de Codul de procedură civilă actual în art. 193[10], care consacră principiul **obligativităţii parcurgerii**

---

[1] G. Vedel consideră că *interesul trebuie să fie legitim şi rezonabil „Droit administratif*, 5[e] édition, P.U.F., 1973, p. 565). J. Rivero apreciază că *trebuie să fie vorba despre un interes suficient de important Précis de droit administratif",* Dalloz, 1973, p. 247.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 641.

[3] Decizia din 28 decembrie 1906 care privea Sindicatul patronilor coafori din Limoges.

[4] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 638.

[5] *Ibidem*, p. 639; C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 284-289.

[6] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 650.

[7] P. Cernat, *art. cit.,* în RDP nr. 2/2006, p. 20.

[8] Publicată în M. Of. nr. 580 din 2 iulie 2020.

[9] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 348.

[10] Textul prevede următoarele: *Procedura prealabilă* (1) *Sesizarea instanţei se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii*

procedurii prealabile, sesizarea instanţei, inclusiv a celei de contencios administrativ, putându-se face doar după ce aceasta a fost parcursă. Cererea de chemare în judecată trebuie să fie însoţită de dovada parcurgerii acestei proceduri, iar partea care poate invoca neîndeplinirea ei este **pârâtul.** Din interpretarea textului rezultă că alte părţi dintr-un proces, cum ar fi intervenienţii, chemaţii în garanţie, nu pot invoca neîndeplinirea procedurii prealabile.

Posibilitatea existenţei unor proceduri prealabile a fost consfinţită şi de către Curtea Constituţională, încă din 1994, când Plenul acesteia a statuat, prin Decizia nr 1 din 8 februarie[1], că **liberul acces la justiţie semnifică faptul că orice persoană se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor sale, a libertăţilor sau intereselor sale legitime, iar nu faptul că acest drept nu poate fi supus niciunei condiţionări, astfel că legiuitorul poate institui, în considerarea unor situaţii deosebite, reguli speciale de procedură, precum şi modalităţi de exercitare a drepturilor procedurale, cei interesaţi putând utiliza aceste proceduri, în formele şi condiţiile instituite prin lege**[2].

Legea nr. 554/2004, prin art. 7 alin. (1) obligă persoana vătămată ca, înainte de a se adresa instanţei de judecată, să se adreseze pentru apărarea dreptului său, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ vătămător sau de la expirarea termenului legal, autorităţii emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, solicitând revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

Alin. (2) al textului prevede că, în cazul actelor administrative normative, plângerea prealabilă se poate introduce oricând.

Art. 7 alin. (6) prevede că *plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative, trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui; b) de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului.*

Există şi situaţii în care **plângerea prealabilă nu este obligatorie,** consacrate la art. 7 alin. (5).

Prin alin. (3) al art. 7 se recunoaşte posibilitatea de a formula plângere prealabilă şi *persoana vătămată (...) printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului.* Se admite ca *pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data când a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului,* şi acesta fiind un termen *de prescripţie.*

Cererea adresată autorităţii emitente poartă denumirea de *recurs graţios,* iar cea adresată organului superior este *recursul administrativ ierarhic*[3].

Din art. 7 al Legii nr. 554/2004 rezultă următorul regim juridic al procedurii administrative prealabile:

---

procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată. (2) Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât, prin întâmpinare, sub sancţiunea decăderii.

[1] Publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

[2] În acelaşi sens s-a statut şi prin Decizia nr. 129/1995, publicată în M. Of. nr. 105/1996, Decizia nr. 64/1995, publicată în M. Of. nr. 177/1994; Decizia nr. 126/2000, publicată în M. Of. nr. 447/2000.

[3] Cu privire la regimul juridic al procedurii administrative, v. D.C. Dragoş, *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001.

a) poate îmbrăca două forme, respectiv forma **recursului graţios**[1] şi a celui **administrativ ierarhic**;

b) are caracter **obligatoriu**, cu anumite excepţii;

c) **vătămatul nu este obligat să parcurgă ambele faze ale procedurii.** Autorităţile autonome presupun doar calea recursului graţios;

d) **legea nu obligă, dar nici nu interzice**, dacă cel vătămat doreşte şi este posibil (adică există organ supraordonat ierarhic) **să se exercite ambele forme de recurs.**

Sub aspect procedural, *„ autoritatea ierarhic superioară poate fi sesizată concomitent, la un termen posterior celui în care a fost introdus recursul graţios ori după ce s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului"*[2];

e) persoana vătămată exercită procedura administrativă prealabilă în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat sau trebuia să i se comunice actul.

În doctrină se atrage atenţia că *„emiterea actelor administrative nu este suficientă pentru a declanşa procedura prealabilă, ci este necesar ca aceasta să fie comunicată celui interesat"*[3].

Regretatul profesor Ilie Iovănaş susţinea că *simpla luare la cunoştinţă de către cel interesat despre emiterea unui act administrativ şi despre conţinutul lui, în cadrul unei audienţe sau prin informarea realizată de un funcţionar public nu este suficientă, atâta vreme cât actul nu a fost comunicat*[4].

Comunicarea actului administrativ reprezintă astfel *punct de plecare pentru curgerea termenului de exercitare a recursului graţios*[5].

În cazul actelor administrative individuale, plângerea prealabilă se poate introduce, pentru motive temeinice, şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este un **termen de prescripţie;**

f) în cazul acţiunilor care au ca obiect **contracte administrative,** plângerea prealabilă urmează să se exercite într-un termen de 6 luni, calculat *de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui sau de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului;*

g) plângerea prealabilă se poate introduce, potrivit alin. (2), şi în cazul în care legea prevede o procedură administrativ-jurisdicţională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

În contextul consacrării, prin art. 21 alin. (4), a caracterului facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor administrative speciale, s-a pus problema în jurisprudenţa Curţii Constituţionale,

---

[1] Cu privire la regimul juridic al acestei forme de recurs, v. M. Bîrgău, *Recursul graţios – mod de restabilire a legalităţii în administraţia publică pe cale amiabilă,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 392-396. Pentru o propunere de completare a textului constituţional, dar şi a Legii nr. 554/2004, v. I. Alexe, *Înalţii funcţionari publici,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 162 şi p. 236.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 366.

[3] D.C. Dragoş, *op. cit.,* ed. a 2-a, p. 211.

[4] I. Iovănaş, *Drept administrativ,* vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 139.

[5] I. Santai, *Condiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ,* în Dreptul, nr. 6/1991, p. 18.

dacă procedurile administrative prealabile sesizării instanţei de contencios administrativ sunt sau nu constituţionale[1].

În acord cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, existenţa unor proceduri prealabile are caracter constituţional, „acţiuni de flexibilitate şi eficienţă care sunt pe deplin compatibile cu protecţia drepturilor omului, pot justifica intervenţia anterioară a unor organe administrative sau profesionale", însă trebuie garantată posibilitatea de a ataca decizia în justiţie.

Prin **Decizia (RIL) nr. 24 din 14 noiembrie 2011,** Înalta Curţi de Casaţie şi Justiţie[2] – Completul competent să judece recursul în interesul legii, **a admis recursul în interesul legii** şi a stabilit că: *„ 1. Acţiunea având ca obiect obligarea instituţiei prefectului, prin serviciul de specialitate, la înmatricularea autovehiculelor second-hand achiziţionate dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene, fără plata taxei de poluare prevăzută de O.U.G. nr. 50/2008, aprobată prin Legea nr. 140/2011, şi fără parcurgerea procedurii de contestare a obligaţiei fiscale prevăzută de art. 7 din O.U.G. nr. 50/2008, aprobată prin Legea nr. 140/2011, este admisibilă. 2. Procedura de contestare prevăzută la art. 7 din O.U.G. nr. 50/2008, aprobată prin Legea nr. 140/2011, raportat la art. 205-218 C. pr. fisc., nu se aplică în cazul cererilor de restituire a taxei de poluare întemeiate pe dispoziţiile art. 117 alin. (1) lit. d) din acelaşi cod".*

Caracterul obligatoriu al unei proceduri prealabile este reglementat şi de versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului privind funcţionarea Uniunii Europene în art. 265 (ex. art. 232 TCE) care prevede că *„În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatului, Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia sau Banca Centrală Europeană* ***se abţin să hotărască,*** *statele membre şi celelalte instituţii ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiţie a Uniunii Europene pentru a constata orice încălcare. Prezentul articol se aplică, în aceleaşi condiţii, organelor, oficiilor şi agenţiilor Uniunii care se abţin să hotărască.* ***Această acţiune este admisibilă numai în cazul în care instituţia, organul oficiul sau agenţia respectivă a fost solicitată în prealabil să acţioneze.*** *În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituţia, organul, oficiul sau agenţia nu şi-a precizat poziţia, acţiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni. Orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în condiţiile stabilite de paragrafele precedente în legătură cu omisiunea unei instituţii, organ, oficiu sau agenţie a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz"*[3].

După cum se poate constată, conform Tratatului, obligativitatea procedurii prealabile subzistă în cazul **abţinerii structurilor Uniunii Europene de a lua o hotărâre,** adică de a **adopta sau nu un act administrativ.** În sistemul românesc, **în cazul nesoluţionării în termenul legal a unei cereri nu este obligatorie plângerea prealabilă,** conform art. 7 alin. (5) al legii, care **enumeră situaţiile în care nu este obligatorie plângerea prealabilă.** Un alt document european care are aplicabilitate în materie este **Recomandarea Rec (2001) 9 a Comitetului de Miniştri către statele membre ale Consiliului Europei asupra modalităţilor alternative de reglementare a litigiilor dintre autorităţile**

---

[1] O. Puie, *Constituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale reglementată prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi alte acte normative speciale,* în Caietul Ştiinţific nr. 10/2008, *Realităţi şi perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* pp. 383-392.

[2] Pronunţată în dosarul nr. 9/2011, privind recursul în interesul legii referitor la aplicarea art. 4, art. 7 şi art. 10 alin. (1) din O.U.G. nr. 50/2008, publicată în M. Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2012.

[3] E. Dragomir, D. Niţă, *Tratatul de la Lisabona,* Ed. Nomina Lex, Bucureşti, 2009, p. 233.

administrative şi persoanele private[1]**.** Între aceste modalităţi este reglementat şi **recursul administrativ prealabil,** care transpune **dreptul cetăţeanului la o bună administrare, reglementat în art. II-41 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene,** a cărui existenţă presupune şi recunoaşterea posibilităţii autorităţii publice de a revoca actul care, fără voia ei, nu îndeplineşte condiţiile de legalitate sau de oportunitate[2].

Nu există o definiţie universal valabilă pentru **buna administrare**[3]. În opinia unui autor occidental, ea semnifică faptul că *„instituţiile administrative au obligaţia să exercite drepturile şi responsabilităţile care le sunt conferite prin legi şi alte reglementări pe baza conceptului de drept, în aşa fel încât să se evite orice aplicare rigidă a prevederilor legale... instituţiile juridice trebuie să adapteze regulile juridice la realităţile sociale şi economice"*[4].

Şi **Codul bunei administraţii**[5] prevede, la art. 22 care reglementează **căile de atac împotriva actelor administrative,** că *este posibilă realizarea unor recursuri administrative (recurs graţios, recurs ierarhic) care, în unele cazuri, pot fi obligatorii, acestea putând viza atât oportunitatea, cât şi legalitatea actului administrativ.* Iar Jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului a confirmat că **este posibilă exercitarea unui asemenea recurs, atâta vreme cât nu se aduce atingere dreptului de acces la justiţie în substanţa sa**[6]**.** Un alt text european care consacră exercitarea unei proceduri prealabile este art. 259 (ex. art. 227 TCE) din Tratatul privind Uniunea Europeană, varianta consolidată prin Tratatul de la Lisabona, care prevede că este necesar ca ***înainte ca un stat membru să introducă împotriva unui alt stat membru o acţiune întemeiată pe o pretinsă încălcare a obligaţiilor care îi revin în temeiul tratatelor, acesta trebuie să sesizeze Comisia.*** *Comisia emite un aviz motivat, după ce a oferit posibilitatea statelor în cauză să îşi prezinte în contradictoriu observaţiile scrise şi orale. În cazul în care Comisia nu a emis avizul în termenul de 3 luni de la introducerea cererii, absenţa avizului nu împiedică sesizarea Curţii.*

Toate aceste argumente ne îndreptăţesc să susţinem că **la nivel european se poate vorbi despre o procedură prealabilă, recursul administrativ fiind considerat un mijloc eficient de soluţionare a conflictelor dintre administraţie şi cei administraţi.** Recursul administrativ aduce beneficii atât persoanei vătămate, cât şi autorităţii publice[7].

10.5. Condiţia respectării termenului de introducere a acţiunii[8]

Ultima condiţie de admisibilitate a unei acţiuni în contenciosul administrativ este **condiţia termenului**. Toate legile contenciosului administrativ adoptate până acum au generat, pentru

---

[1] A se vedea site-ul *http://coe.int.*

[2] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, pp. 215-216.

[3] R. Carp, *În direcţia unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu şi fără forţă constrângătoare ale Consiliului Europei şi Uniunii Europene,* în RDP nr. 4/2010, p. 2.

[4] T. Fortsakis, *Principles governig good administration*, European Public Law, vol. 11, issue 2, 2005, p. 207.

[5] Codul bunei administraţii este anexă la Recomandarea CM Rec (2007) 7 a Comitetului Miniştrilor din Statele Membre ale Consiliului Europei.

[6] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 216.

[7] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* 2020, p. 182.

[8] Reglementarea din 1925 dispunea că *cererile întemeiate pe art. 99 şi 107 ale Constituţiei din 1923 se pot face oricând.* În cazul în care era vorba despre o *„înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcţionarilor inamovibili legal numiţi, cererile se vor face în termen de 30 de zile libere de la publicarea lor în Monitorul Oficial. În cazul în care particularul a adresat o cerere administraţiunii, cererea în justiţie se va face după expirarea unui termen de 30 de zile de la înregistrare de către autoritatea administrativă sau de la notificarea ei prin portărei şi în termen de 30 de zile libere de la această dată"* (art. 4 din lege).

jurisprudenţă şi doctrină, problema semnificaţiei termenelor, a naturii lor juridice, mai ales că unul era mai mare şi altul mai mic[1]. Actuala lege prevede că termenul mic, este de **prescripţie,** iar cel mare, este de **decădere.** Un autor[2] consideră *inoportună calificarea expresă a termenelor, cel de 6 luni de prescripţie şi cel de un an, de decădere,* pe considerentul că ele ar avea acelaşi efect juridic, distingându-se doar ordinea de aplicare şi condiţiile în care ele pot fi folosite. În opinia noastră, exprimată şi din perspectiva practicianului, apreciem benefică reglementarea. Mai mult chiar, inexistenţa oricărei reglementări privind sintagma *motive temeinice,* determină o aplicare discreţionară din partea instanţelor, care consideră că trebuie să fie neapărat o situaţie personală insurmontabilă, cum ar fi o boală, lipsă din localitate etc.[3] În opinia noastră, poate fi vorba şi despre o altfel de situaţie, dovedită cu înscrisuri, cum este cea în care persoana vătămată a încercat de nenumărate ori să rezolve amiabil, a avut promisiuni, speranţe determinate de soluţiile date de autoritatea publică în cazuri similare. De aceea, apreciem că s-ar impune o definire a conceptului.

Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate, se pot introduce **în termen de 6 luni** de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat, de soluţionare a cererii;

c) data expirării termenului de soluţionare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluţionare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluţionarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

Ordonanţele sau dispoziţiile din ordonanţe care se consideră neconstituţionale, precum şi actele administrative normative, pot fi atacate oricând.

Termenul de 6 luni constituie **regula.** Se admite că, pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de **un an** de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

Legea nr. 554/2004 consacră în art. 11 alin. (2^1) un singur caz de motiv temeinic, acela în care soluţionarea plângerii prealabile a fost suspendată în baza unei legi speciale, cum este cel prevăzut de art. 227 C. pr. fisc. Se apreciază de unii autori că reglementarea este complicată şi ambiguă şi se recomandă ca textul art. 11 alin. (2^1) să prevadă simplu că *pe durata suspendării procedurii prealabile, termenul de 6 luni pentru promovarea acţiunii în contenciosul administrativ nu curge, iar durata suspendării nu poate depăşi un anumit termen pe care legiuitorul îl consideră rezonabil*[4].

Asupra art. 7 alin. (6) şi art. 11 alin. (1) lit. e) şi a art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 324.

[2] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 273.

[3] Pentru dezvoltări, a se vedea V. Vedinaş, T.N. Godeanu, *Semnificaţia sintagmei „motive temeinice" prevăzută de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 9 /2022, p. 63-74.

[4] Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, op. cit.,* ed. 5, p. 209.

nr. 212/2018[1] s-a pronunţat Curtea Constituţională prin Decizia nr. 12 din 14 ianuarie 2020[2].

Prin soluţia pronunţată, Curtea a statuat astfel: a admis excepţia de neconstituţionalitate şi a constatat că **dispoziţiile art. 7 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, sunt constituţionale numai în măsura în care nu impun autorităţii publice contractante parcurgerea procedurii prealabile.**

Totodată, a admis excepţia de neconstituţionalitate şi a constatat că **sintagma *„are semnificaţia concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispoziţiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător"*** din cuprinsul dispoziţiilor art. 7 alin. (6) şi dispoziţiile art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, precum şi **sintagma *„data încheierii procesului-verbal de conciliere"*** din art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt **neconstituţionale.**

Precizăm că între timp prevederile art. 7 alin. (6) au fost modificate prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi a altor acte normative[3], iar prevederile art. 11 alin. (1) lit. e) au fost abrogate prin acelaşi act normativ[4].

În baza Deciziei nr. 766 din 15 iunie 2011[5], conform căreia **pot face obiect al controlului de constituţionalitate dispoziţiile legale abrogate, dar care continuă să producă efecte juridice,** potrivit principiului *„tempus regit actum"*, Curtea a analizat dispoziţiile legale criticate, în forma de la data invocării excepţiei de neconstituţionalitate, dat fiind faptul că ele continuă să producă efecte juridice în cauza dedusă judecăţii.

Câteva din considerentele Curţii apreciem că prezintă interes spre a fi relevate. Astfel, Curtea a constatat (par. 23) că, având în vedere succesiunea în timp a modificărilor legislative, în reglementarea de drept comun [Legea nr. 554/2004], în perioada cuprinsă între data de 15 februarie 2013 [când a intrat în vigoare noul Cod de procedură civilă] şi data de 2 august 2018 [când a intrat în vigoare Legea nr. 212/2018] **a existat un vid**

---

[1] Textele criticate aveau următorul conţinut: **Art. 7 alin. (6):** „Plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificaţia concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispoziţiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7), care va începe să curgă:[...]"; **art. 11 alin. (1) lit. e) şi alin. (2): „(1)** Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la: [...]; e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative. **(2)** Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz".

[2] Referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 7 alin. (6) şi ale art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, precum şi a dispoziţiilor art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 198 din 11.03.2020.

[3] Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

[4] În prezent, partea introductivă a art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 are următorul conţinut: „Plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: [...]".

[5] Publicată în M. Of. nr. 549 din 3 august 2011.

legislativ în privinţa procedurii prealabile în cazul acţiunilor în contencios administrativ având ca obiect contractele administrative.

În prezent, **dreptul comun în materie reglementează procedura prealabilă**. A mai reţinut Curtea Constituţională că atât norma de drept material, cât şi norma de drept procesual **califică, prin asimilare, contractul de achiziţie publică drept act administrativ,** în sensul Legii nr. 554/2004, cu consecinţa aplicării regimului juridic respectiv.

Interesante sunt şi considerentele de la par. 30 conform cărora" recursul administrativ este un mijloc de remediere a eventualei nelegalităţi sau/şi neoportunităţi a actului administrativ atacat, prin reexaminarea lui de către organul emitent sau de organul ierarhic superior. Procedura de soluţionarea a recursului administrativ, fiind lipsită de garanţia independenţei şi imparţialităţii, nu poate împiedica şi nici restrânge accesul la justiţie al persoanei pretins vătămate".

V. Excepţiile de la controlul de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ[1]

§ 11. Fundamente constituţionale şi legale ale excepţiilor

Posibilitatea înlăturării unor categorii de acte administrative de la controlul de legalitate a fost consacrată prin Constituţia din 1923, care prevedea că *puterea judecătorească nu are competenţă de a judeca actele de guvernământ şi actele de comandament cu caracter militar* şi prin Legea contenciosului administrativ din 1925, care dezvolta normele constituţionale[2].

Art. 52 alin. (2) din Constituţia actuală trimite la o lege organică, prin care să se stabilească atât condiţiile, cât şi *limitele* exercitării acestui drept. Lui i se adaugă art. 53 privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi fundamentale.

Prin art. 126 alin. (6) nu numai că se consacră principiul conform căruia **controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ este garantat**, dar se prevăd şi excepţiile, respectiv **actele care privesc raporturile cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar.**

Legea nr. 554/2004 reglementează această materie în art. 5 intitulat **„actele nesupuse controlului şi limitele controlului"**, care în alin. (3) prevede că *„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor, nu sunt aplicabile prevederile art. 14"*. Precizăm că art. 14 reglementează instituţia *suspendării executării actului.*

Alin. (2) al art. 5 exceptează de la contenciosul administrativ *actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.*

---

[1] Unii autori le tratează sub titulatura *„excepţiile de la controlul judecătoresc realizat în temeiul Legii nr. 29/1990"* (E. Popa, *op. cit.,* p. 249) sau *„ acte care nu pot face obiect al acţiunii în contenciosul administrativ"* (M. Preda, *op. cit.,* p. 249).

[2] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 185.

Din interpretarea art. 5, în forma actuală, rezultă că el reglementează **trei categorii de acte administrative exceptate,** respectiv:

a) **acte administrative exceptate în totalitate** de la controlul de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ;

b) **acte administrative care se supun controlului de legalitate exercitat de alte instanţe judecătoreşti,** prevăzute de alin. (2) al art. 5**;**

c) **acte administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor,** prevăzute de alin. (3) al art. 5^1.

Art. 5 prevede, în alin. (1) că **nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ** actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar[2].

V.1. Actele administrative exceptate în totalitate controlului de legalitate al instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ

§ 12. Actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile cu Parlamentul

Constituţia vorbeşte, în art. 126 alin. (6), despre *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul"*. Legea nr. 554/2004 face referire la *„actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile cu Parlamentul"*.

Sunt incluse actele cu caracter politic, calificate tradiţional de doctrină ca *„acte de guvernământ"*. Constituţia României din 1923 prevedea, în art. 107, că *puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum şi actele de comandament cu caracter militar.* Legea din 1925 a contenciosului administrativ a definit actele de guvernământ, definiţie care mai mult încurca înţelegerea acestor acte decât o clarifica, ceea ce a atras critici ale ei în doctrina vremii[3] şi mai târziu[4].

Fundamentarea teoriei actelor de guvernământ se regăseşte în distincţia dintre *administrare* şi *guvernare.* Dar, din punct de vedere ideologic, o asemenea distincţie este foarte greu de realizat, ceea ce îi îndrituieşte pe autorii francezi să susţină că *„nu există un criteriu al actelor de guvernământ, există numai o listă a acestor acte"*[5].

---

[1] V. Vedinaş, *Tratat teoretic şi practic de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, p. 255.

[2] Pentru o analiză în detaliu asupra acestei probleme, v. I. Dragoman, *Militarii şi contenciosul administrativ,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 348-359.

[3] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.,* p. 303.

[4] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 193 şi urm.

[5] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 65. Alţi autori francezi definesc actele de guvernământ de o manieră clară, ele fiind *„acele acte îndeplinite de autoritatea administrativă, care nu sunt susceptibile de un recurs în faţa tribunalelor administrative sau judiciare"*. (A. de Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.,* 1996, p. 650).

În ceea ce priveşte categoriile de acte de guvernământ, unii autori francezi[1] recunosc următoarele categorii:

a) actele executivului în raporturile cu Parlamentul;

b) actele executivului în relaţiile cu puterile străine, în care intră:

– actele referitoare la negocierea şi încheierea unui tratat internaţional;

– actele referitoare la aplicarea tratatelor;

– actele de politică internaţională străine tratatelor;

– actele privind războiul.

Alţi autori[2] califică drept acte de guvernământ: actele Preşedintelui Republicii; actele privitoare la relaţiile Guvernului cu Parlamentul; actele referitoare la relaţiile Guvernului cu state sau organizaţii internaţionale.

Formularea *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul"* îngăduie să se aibă în vedere *actele administrative ale tuturor autorităţilor publice în raporturile cu Parlamentul.*

Art. 2 alin. (1) lit. k) defineşte *actele care privesc raporturile cu Parlamentul* ca fiind *„actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuţiilor sale, prevăzute de Constituţie sau de o lege organică, în raporturile de natură constituţională cu Parlamentul"*. Spre exemplificare, invocăm: *mesajul Preşedintelui* (art. 88); *dizolvarea Parlamentului de către Preşedinte* (art. 89); *consultarea Guvernului de către Preşedinte* (art. 86); *referendumul* (art. 90); *desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru* (art. 85 şi 103) etc.

§ 13. Actele de comandament cu caracter militar[3]

Constituţia din 1923 consacră pentru prima dată în dreptul românesc conceptul de **act de comandament cu caracter militar**, alături de **actele de guvernământ**[4].

Autorii din perioada interbelică au fost profund preocupaţi de semnificaţia conceptului, în ciuda faptului că *„noţiunea actului de comandament cu caracter militar, întocmai ca a actului de guvernământ, nu reiese din analiza juridică şi ca atare nu poate fi o noţiune juridică; ea nu poate fi decât o noţiune extrajuridică, născută din necesitatea de a se da satisfacţiune unor anumite interese în legătură directă cu activitatea unor servicii publice de o natură specială, care este cel al apărării naţionale"*[5].

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* pp. 160-162.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 66-69.

[3] C. L. Popescu, *Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituționale, în lumina dreptului de acces la o instanță judecătorească*, în Curierul Judiciar nr. 11/2003, pp. 100-120.

[4] Această prevedere este o noutate, deoarece până la această dată *„termenul acesta era necunoscut în dreptul nostru, în doctrină, jurisprudență, legislație, după cum era și este necunoscut dreptului francez, italian etc."* (C.G. Rarincescu, *op. cit.,* p. 309). Numai doctrina germană îl teoretizase (O. Mayer, *Le droit administratif allemand*, traducere din limba franceză, Paris 1903, p. 11).

[5] C.G. Rarincescu, *op. cit.,* p. 310. Dificultatea pe care au întâmpinat-o autorii interbelici în a defini această noțiune, a pornit de la următoarele elemente: a) formularea lapidară a art. 107 din Constituția interbelică, acesta nefăcând decât să consacre termenul și atât; b) reglementarea oarecum sinuoasă a Legii din 1925, care în art. 2 alin. (1) reia conținutul art. 107 din Constituție, în alineatul al doilea precizează sfera actelor de guvernământ, în rândul acestora regăsind și actele de comandament cu caracter militar. Art. 3, care mai prevedea și alte acte sustrase contenciosului administrativ, menționa în cel de-al treilea alineat *„actele autorității militare nu vor putea fi atacate*

Nici doctrina actuală nu se hazardează în a defini această noţiune, rezumându-se să se exprime în sensul că *„încadrarea unui act administrativ concret în sfera actelor de comandament cu caracter militar este o chestiune de apreciere a instanţei, dar o apreciere prin prisma ştiinţei dreptului public, a constantelor acestei teorii, între care şi distincţia dintre actele autorităţilor militare cu caracter pur administrativ (identice cu actele oricărui alt organ administrativ) şi actele acestora care vizează comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război"*[1].

§ 14. Fundamentarea constituţională şi legală actuală a actelor de comandament cu caracter militar

Pe lângă art. 126 alin. (6) din Constituţie, şi art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, mai trebuie luate în consideraţie şi alte dispoziţii constituţionale, precum art. 118, care dispune că *„Armata este subordonată exclusiv voinţei poporului, pentru garantarea suveranităţii, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale a ţării şi a democraţiei constituţionale"*.

Cum se exprimă în primul comentariu al legii fundamentale, *„Armata, cu tot ceea ce presupune ea – disciplină riguroasă, ierarhii şi subordonări, comandamente şi state majore, departamente şi ministere – în epoca modernă apare ca un serviciu public administrativ"*[2].

Raportarea acestor dispoziţii la cele ale Legii din 2004 determină concluzia caracterului de excepţie al actelor prevăzute la art. 5 alin. (1) lit. b), căruia ar trebui să-i corespundă o interpretare cu acelaşi caracter. De aceea, instanţele de contencios administrativ trebuie să manifeste maxim de prudenţă atunci când încadrează un act administrativ în categoria celor de comandament cu caracter militar şi deci a celor exceptate de la controlul de legalitate.[3]

Actuala lege a contenciosului administrativ defineşte actul de comandament cu caracter militar în art. 2 lit. l), ca reprezentând *„actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar"*.

Din conţinutul acestei definiţii, rezultă că *în sfera noţiunii intră toate ordinele şi instrucţiunile de serviciu privind măsurile de pregătire a trupelor, mobilizările şi concentrările de trupe, atribuirea şi efectuarea de comenzi, manevre, exerciţii şi operaţiuni militare*[4].

---

decât în privinţa decretelor de punere în retragere şi numai pentru cuantumul pensiunii". De aici problema, dacă act de comandament cu caracter militar şi act al autorităţii militare sunt sau nu sinonime. O altă teză a autorilor interbelici a fost aceea că *cele două noţiuni nu se identifică şi*, în consecinţă, *nu orice act al autorităţilor militare este act de comandament cu caracter militar,* putându-se stabili o relaţie de la *întreg la parte*, întregul fiind actul autorităţii militare, iar partea actul de comandament cu caracter militar.

[1] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 489.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia comentată şi adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1992, p. 264.

[3] În aplicarea vechii Legi nr. 29/1990 a fost emis Ordinul M 126 adoptat la 18 decembrie 1990 de Ministrul Apărării Naţionale, conform căruia orice act care emană de la armată era calificat ca fiind act de comandament cu caracter militar, ceea ce ne-a determinat să-l calificăm drept profund neconstituţional.

[4] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 164.

Raţiunea sustragerii acestei categorii de acte de la controlul de legalitate constă în a asigura spiritul de disciplină al subordonaţilor, dar şi *„acele condiţii de energie, capacitate, unitate şi rapiditate necesare operaţiunilor militare”*[1].

Rezultă că **restul actelor care emană de la autorităţile militare şi care nu aparţin celor definite prin art. 2 lit. l) din Legea contenciosului administrativ vor putea fi atacate în faţa instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ.** Este vorba despre *actele contractuale, actele de gestiune încheiate de autorităţile militare cu diferite persoane în vederea aprovizionării,* pentru a se asigura funcţionarea serviciului de apărare naţională, *actele de administraţie militară* sau *actele autorităţilor militare* cum ar fi cele care privesc *numiri în grad, avansări, acte de sancţionare, de punere în retragere, de pensionare*[2] sau, în termeni actuali, *acte legate de managementul resurselor umane*[3].

§ 15. Actele pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară

În doctrină[4], excepţiile mai sunt evocate şi prin sintagma de **„fine de neprimire”,** fiind identificate, tradiţional, două asemenea categorii, respectiv:

a) **fine de neprimire deduse din natura actului**, unde se încadrează cele pe care deja le-am analizat;

b) **fine de neprimire deduse din existenţa unui recurs paralel,** categorie în care se încadrează actele pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară.

Pentru a ne afla în prezenţa unui asemenea tip de acte, este necesară întrunirea mai multor condiţii, şi anume:

– o **lege organică specială** să prevadă o altă procedură de atac. Legiuitorul face precizarea caracterului legii, deoarece Legea nr. 544/2004 este o lege organică, iar derogarea de la prevederile ei se poate face tot printr-o lege organică;

– această cale specială de atac să se exercite tot în faţa unei instanţe judecătoreşti, şi să fie astfel vorba despre **o altă procedură judiciară.** Dacă se exercită în faţa unui organ administrativ cu atribuţii jurisdicţionale, nu ne aflăm în prezenţa unui recurs paralel;

– **prin calea specială de atac să se obţină aceeaşi satisfacţie, ca şi când ea s-ar fi derulat în faţa instanţelor de contencios administrativ.**

Legat de această categorie de acte, un autor arată că *noţiunea de contencios administrativ nu implică în mod obligatoriu o instanţă de contencios administrativ, conform prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituţie*[5]. Curtea Constituţională prin Decizia nr. 267/2014[6] a statuat că noţiunea de „contencios administrativ” nu implică obligatoriu o instanţă de contencios administrativ. Acesta se poate realiza şi de instanţele de drept comun, cu condiţia ca o lege organică specială să prevadă în mod expres.

---

[1] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co., Bucureşti,1936, p. 311.
[2] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 164.
[3] A. Iorgovan, F. Şerban, *art. cit.,* p. 45.
[4] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 307.
[5] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 329.
[6] Publicată în M. Of. nr. 538/21 iulie 2014.

V.2. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor

§ 16. În această categorie se încadrează actele prevăzute la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, respectiv *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor,* în cazul cărora nu se aplică prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004.

În forma iniţială, textul viza şi **actele care privesc apărarea şi securitatea naţională,** categorie care a făcut obiectul **controlului de constituţionalitate, a posteriori,** soluţionat prin Decizia Curţii nr. 302 din 1 martie 2011[1], prin care a fost admisă excepţia şi s-a constatat că sintagma *„cele care privesc apărarea şi securitatea naţională"* cuprinsă de art. 5 alin. (3) este neconstituţională.

Culmea este că prin Legea nr. 212/2018 au fost reintroduse actele privind *apărarea şi securitatea naţională,* ceea ce ne-a determinat să ne punem firească întrebare cu privire la constituţionalitatea acestei soluţii[2].

Specificul soluţionării litigiilor care privesc aceste acte este acela că nu se aplică prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004, în sensul că nu se poate solicita şi dispune suspendarea executării actului în condiţiile prevăzute de acest text. Raţiunea acestor modificări vizează specificul cauzelor care determină emiterea unor asemenea acte, iminenţa unor intervenţii, toate acestea excluzând suspendarea, conform art. 14.

Această categorie de acte mai este evocată şi prin formula *acte emise în situaţii excepţionale,* fiind vorba despre regimul stării de asediu şi de urgenţă, reglementat în prezent prin O.U.G. nr. 1/1999[3], aprobată cu modificări prin Legea nr. 453/2004[4].

În ceea ce priveşte stările de asediu şi de urgenţă, în doctrină se semnalează faptul că Legea fundamentală *„nu le reglementează nici limitele, nici consecinţele, preocupându-se doar de anumite aspecte procedurale (...)"*[5]. Autorul menţionează art. 93, privind atribuţiile Preşedintelui în situaţii extraordinare; art. 73 alin. (3) lit. g) care enumeră, printre domeniile legii organice, şi *regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă;* art. 89 alin. (3) care interzice ca dizolvarea Parlamentului să aibă loc în timpul *stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgenţă;* art. 152 alin. (3) care interzice revizuirea Constituţiei pe durata *stării de asediu sau a celei de urgenţă şi nici în timp de război.* El consideră însă că, deşi acestea *reprezintă garanţii implicite ale limitării competenţelor,* ele sunt *insuficiente,* unul din argumente fiind acela că *prin Constituţie nu se reglementează limitele puterilor statului asupra subiectelor de drept în timpul acestor stări.* Abordarea este interesantă şi „seducătoare", însă apreciem că nu este de resortul legiuitorului constituant să facă acest lucru, fiind aspecte care se dezvoltă de legiuitorul organic, ceea ce, în mare parte, se şi realizează prin actele normative anterior menţionate. Înţelegem astfel că *„la ora actuală,*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011.

[2] V. Vedinaş, *Tratat teoretic şi practic de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, p. 242.

[3] Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

[4] Publicată în M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

[5] D.C. Dănişor, *Consideraţii critice asupra limitelor competenţei de revizuire a Constituţiei României,* în Revista de Drept Constituţional nr. 1/2018, p. 137.

aceste categorii de acte pot fi atacate ca oricare altele, fără a putea fi însă supuse unei acțiuni în suspendare a executării odată cu declanșarea procedurii prealabile, potrivit art. 14"[1]. Ne raliem opiniilor din doctrină conform cărora, prin consacrarea acestei soluții, s-a căutat să se concilieze interesul public cu cel personal[2]. Ceea ce rămâne în continuare de discutat este rațiunea pentru care legiuitorul a înțeles să le excepteze doar de la art. 14, nu și de la art. 15 din Legea nr. 554/2004. În jurisprudență s-a statuat că suspendarea executării unei hotărâri a Guvernului adoptată în baza Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, prin care se prelungește starea de alertă, este inadmisibilă[3].

VI. Procedura în materie de contencios administrativ

§ 17. Natura normelor procedurale aplicabile[4]

Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că *„Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de* ***putere*** *dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată de prezenta lege.* Urmează să identificăm două categorii de norme procedurale aplicabile:

a) norme procedurale specifice, consacrate de Legea nr. 554/2004;

b) norme procedurale generale, comune procedurii civile obișnuite, care își află izvorul în Codul civil și în Codul de procedură civilă.

Ne vom opri cu analiza asupra câtorva aspecte de norme procedurale specifice, cea de-a doua categorie făcând obiect de studiu al disciplinei *„procedură civilă"*.

§ 18. Trăsăturile generale ale procedurii administrative contencioase

Sintagma *„procedură administrativă contencioasă"* include **ansamblul normelor procedurale consacrate de Legea contenciosului administrativ și Codul de procedură civilă, în conformitate cu care se introduc și se soluționează litigiile care privesc actele administrative tipice sau asimilate ale unei autorități publice și cei vătămați în drepturile și interesele lor legitime și se pun în executare hotărârile pronunțate.**

---

[1] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, p. 150.

[2] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, p. 102.

[3] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* pp. 335-336 și nota de subsol 916.

[4] Legea din 1925, ca și actuala reglementare a cuprins, printre dispozițiile sale, nu doar norme de drept substanțial, ci și norme de drept procedural, rațiunea instituirii acestora constând în natura specifică a litigiilor, care impune o procedură specială de sesizare a instanțelor judecătorești, de soluționare a cauzelor, care este în mare parte diferită de procedura civilă obișnuită. Legea interbelică nu a acoperit însă, prin conținutul său, toate aspectele de procedură, cum nu o face nici actuala reglementare. S-a pus problema dacă, *„în lipsa unor dispoziționi speciale sau contrarii în legea contenciosului administrativ, nu sunt aplicabile regulile de drept comun procedural"*. Această problemă a apărut deoarece legea interbelică nu consacra nicio soluție pentru această situație, nu trimitea la Codul de procedură civilă, cum face actuala reglementare. Răspunsul la problema enunțată mai sus a fost pozitiv; atât doctrina, cât și jurisprudența exprimându-se în sensul că *„legea contenciosului administrativ în materie procedurală, se completează cu dispozițiunile procedurale de drept comun"*. (C.G. Rarincescu, *op. cit.,* p. 366).

Din activitatea desfăşurată ca avocat, am putut să constatăm că, din nefericire, în practică nu se acordă atenţia cuvenită acestei probleme. Acest lucru atrage o identificare periculoasă, în opinia noastră, a caracterelor procedurii judiciare obişnuite şi ale celei de contencios administrativ, care este de natură să afecteze specificitatea acestora din urmă şi implicit, soluţiile care se pronunţă.

În literatura franceză, noţiunea evocă *ansamblul regulilor privitoare la introducerea, instrumentarea şi judecarea recursurilor şi a diferitelor altor tipuri de recursuri susceptibile a fi date în competenţa jurisdicţiilor administrative*[1].

În conţinutul definiţiei se regăseşte referirea expresă la noţiunea de *„jurisdicţie administrativă"*, dat fiind faptul că în această ţară există separarea între *jurisdicţia judiciară* şi cea *administrativă*, că există instanţe speciale şi specializate de contencios administrativ, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat, organ independent al administraţiei, care are în jur de 250 de membri şi care nu este rupt de administraţia activă, dimpotrivă, se află în strânsă legătură cu ea[2].

Concepţia franceză în materie este dominată de principiul *„a judeca administraţia înseamnă tot a administra"*[3].

Aceasta înseamnă că *„judecătorul administrativ trebuie să fie, mai mult sau mai puţin, un judecător specializat în materie administrativă, dar un judecător având spiritul unui administrator, un judecător conştient că deciziile sale trebuie să fie un complement al acţiunii administrative"*[4].

Pot fi identificate, în raport cu prevederile Constituţiei şi ale legii-cadru în materie, următoarele **trăsături caracteristice ale procedurii administrative contencioase:**

a) ea cuprinde un ansamblu de norme procedurale speciale şi specifice, care se completează cu normele procedurii civile obişnuite, **în măsura în care există compatibilitate cu specificul raporturilor care se circumscriu instituţiei contenciosului administrativ**;

b) procedura contencioasă presupune, de regulă, două etape[5], şi anume:

– **procedura anterioară** sesizării instanţei de contencios administrativ, care este o **procedură administrativă**;

– **procedura în faţa instanţei** de contencios administrativ, care este o ***„procedură judiciară"***.

Spunem *„de regulă"* deoarece există anumite categorii de litigii de contencios administrativ pe care legea le exceptează de la obligativitatea parcurgerii procedurii administrative prealabile. Cum am arătat deja în partea consacrată analizei condiţiilor de admisibilitate, art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prevede anumite situaţii pentru care ***nu este obligatorie procedura prealabilă;***

c) presupune o anumită **urgenţă a judecării cauzelor.**

Este adevărat că principiul celerităţii este specific administrării justiţiei în ansamblul său[6], dar continuăm să considerăm că în materia litigiilor de contencios administrativ el ar

---

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 16.

[2] G. Peiser, *Contentieux administratif*, 12e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 15.

[3] În original *„juger l'administration, c'est encore administrer"*.

[4] R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 9e éd., Paris, 2000, p. 40.

[5] În acelaşi sens, V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1994, p. 183.

[6] Pentru o analiză monografică a acestui principiu, v. Gh. Dobrican, *Procesul civil, urgentarea judecăţii*, Ed. Continent XXI.

trebui aplicat şi respectat în mod deosebit. Spunem „ar trebui", pentru că prin modificările succesive au fost eliminate unele concepte care induceau urgenţa, rămânând însă în unele articole, precum art. 20 care reglementează judecata în recurs[1];

d) **caracterul public**[2] al procedurii, cu aplicarea regulii comune conform căreia atunci când instanţa apreciază, poate decide ca şedinţa să se desfăşoare în secret[3];

e) **caracterul accesibil** din punctul de vedere al cuantumului taxelor. Ca şi în sistemul francez[4], litigiile de contencios administrativ impun taxe de timbru mult mai mici decât litigiile civile sau comerciale.

Art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că *pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările şi completările ulterioare.* Conform art. 16 al acesteia, taxa este de 50 lei, iar pentru cererile evaluabile în bani, taxa este de 10% din valoarea pretinsă, fără a depăşi 300 lei, cu excepţia litigiilor privind contractele administrative, care se taxează la valoare, potrivit art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

§ 19. Părţile în litigiul de contencios administrativ

Calitatea de reclamant o poate avea, cum am mai avut prilejul să arătăm, o persoană vătămată. Curtea Constituţională a statuat, prin Decizia nr. 66/2004[5] că legiuitorul a înţeles prin **persoană vătămată,** *cetăţenii, străinii şi apatrizii, priviţi individual sau în calitate de subiecte colective de drept privat ori de drept public care acţionează în calitatea lor de persoane juridice.* Altfel spus, persoanele care se consideră vinovate pot fi reclamante în litigiile de contencios administrativ dacă au *capacitate procesuală de folosinţă* şi *capacitate procesuală de exerciţiu*[6].

În aceste litigii, **nu are relevanţă capacitatea civilă**[7] a reclamantului persoană juridică. Capacitatea procesuală a acestora este fundamentată pe capacitatea de drept public (de drept administrativ) în virtutea căreia autorităţile publice, în lipsa personalităţii juridice, pot sta în proces, în nume propriu, în calitate de reclamant sau pârât[8]. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) teza a doua, *sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a*

---

[1] Textul prevede că *instanța de judecată va judeca recursul de urgență.*

[2] Procedura contencioasă în Franța are ca specific caracterul secret. Acest caracter își are obârșia în caracterul secret specific administrației franceze. Un asemenea caracter secret este nuanțat de obligația judecătorului de a respecta regulile unei dezbateri contradictorii între părți, de a le permite acestora să-și prezinte apărările și să aibă cunoștință de toate elementele utile procesului. (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 17-18).

[3] Potrivit art. 121 alin. (2) din Codul de procedură civilă *„Instanța poate dispune ca dezbaterile să se facă în ședință secretă, dacă dezbaterea publică ar putea vătăma ordinea sau moralitatea publică sau pe părți. În acest caz, părțile vor putea fi însoțite, în afară de apărătorii lor, de cel mult două persoane desemnate de ele".*

[4] *„Justiția administrativă este mai puțin scumpă decât justiția civilă"* (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 17-18).

[5] Publicată în M. Of. nr. 235/17 martie 2004.

[6] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 233 și notele de subsol 624 și 625.

[7] Se impune, firește, pentru reclamantul persoană fizică să aibă capacitate de exercițiu, pentru că un minor sau un incapabil nu poate să sesizeze instanța de judecată.

[8] E. Popa, *Contenciosul administrativ obiectiv,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1999, p. 23.

unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Titular al dreptului la acţiune în contenciosul administrativ, ca reclamant poate fi:

a) particularul, cel vătămat, precum şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept[1];

b) prefectul şi unele autorităţi publice care au misiunea să vegheze la respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, cum ar fi procurorul, Avocatul Poporului[2], Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici sau Ministerul Public.;

c) autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, care poate să solicite anularea acestuia, în situaţia în care actul a intrat în ordinea juridică şi a produs efecte juridice, nemaiputând fi revocat. Prin art. 16 din lege, se recunoaşte posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva **funcţionarului** care a elaborat actul sau care se face vinovat de neemiterea lui, însă numai dacă se solicită despăgubiri.

§ 20. Felul acţiunilor în contencios în funcţie de regimul procedurii administrative prealabile

În raport de acest criteriu, identificăm două mari categorii de acţiuni[3]:

a) **acţiuni care obligă reclamantul ca înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ să parcurgă procedura administrativă prealabilă,** acestea reprezentând **regula**;

b) **acţiuni care nu obligă la parcurgerea unei asemenea proceduri,** acestea fiind acţiuni prevăzute prin reglementări speciale şi, respectiv, menţionate de legea-cadru.

§ 21. Tipuri de acţiuni în contencios administrativ în funcţie de obiect

Corespunzător acestui criteriu, identificăm următoarele categorii de acţiuni:

a) acţiuni **în anularea totală sau parţială a actului**;

b) acţiuni **în anularea actului şi despăgubiri materiale sau morale**;

c) acţiuni **în obligarea la emiterea unui act administrativ sau a altui înscris;**

d) acţiuni **în obligare la emiterea actului** însoţite de **cererea de despăgubiri materiale şi (sau) morale**;

e) acţiuni **în obligarea autorităţii la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative**.

---

[1] Este posibil ca autorizațiile să afecteze drepturi sau interese legitime ale altor persoane decât destinatarul lor. Deși legea nu prevede expres, pârât într-un asemenea litigiu va fi atât beneficiarul actului, cât și organul de la care acesta emană. A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 645.

[2] Astfel, Avocatul Poporului, potrivit art. 58 din Constituție, are ca misiune *„apărarea drepturilor și a libertăților cetățenești"*. O îndatorire similară revine, potrivit art. 131, și Ministerului Public care, pe lângă apărarea valorilor mai sus enunțate, are și sarcina de a reprezenta interesele generale ale societății și apărarea ordinii de drept. Rezultă că aceste două autorități publice pot sesiza instanțele de contencios administrativ, în realizarea statutului lor constituțional mai sus evocat. (A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a p. 511).

[3] V. Negruț, A. Zaharia, *Acțiunea în daune în contencios administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 1/2003, pp. 1-10.

§ 22. Acţiunile împotriva ordonanţelor Guvernului

Pentru eliminarea oricărei confuzii, se impune precizarea că ordonanţele Guvernului nu pot face obiectul controlului de legalitate, ci doar al celui de constituţionalitate.[1]

Constituţia revizuită prin art. 126 alin. (6) **recunoaşte competenţa instanţelor de contencios administrativ de a se pronunţa asupra cererilor celor vătămaţi prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.**

Potrivit art. 9 al legii, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe, introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă.

Instanţa verifică dacă sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, iar dacă constată că respectivele condiţii sunt îndeplinite, sesizează Curtea Constituţională, prin încheiere, şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond.

Instanţa de contencios administrativ repune cauza pe rol, după ce Curtea Constituţională s-a pronunţat şi dă un termen, cu citarea părţilor, numai dacă ordonanţa sau o dispoziţie a acesteia a fost declarată neconstituţională. În caz contrar, respinge acţiunea ca inadmisibilă pe fond.

În situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii s-a pronunţat în urma ridicării excepţiei într-un alt proces, sesizarea instanţei de contencios administrativ se face direct, fără a mai fi necesară procedura prealabilă, în limitele unui termen de un an, care curge de la data publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, a Deciziei Curţii Constituţionale.

Prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 660/4 iulie 2007[2] a fost admisă excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în măsura în care permit ca acţiunea introdusă la instanţa de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituţionalităţii unei ordonanţe sau a unei dispoziţii dintr-o ordonanţă.

Printr-o altă decizie, a statuat că *atâta timp cât acţiunea reclamantului are ca scop înlăturarea efectelor ordonanţei Guvernului care se produc direct asupra unui drept sau interes legitim, vătămându-le, reclamantul are deschisă procedura specială prevăzută de art. 9 din Legea contenciosului administrativ*[3].

---

[1] Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, op. cit.*, ed. 5., p. 165.

[2] Publicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007. Conform art. 147 din Constituţie, dispoziţiile din legile şi ordonanţele în vigoare, precum şi cele din regulamente constatate ca fiind neconstituţionale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial a deciziei Curţii Constituţionale „dacă în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituţionale cu dispoziţiile Constituţiei". Pe durata acestui termen, dispoziţiile constatate ca fiind neconstituţionale sunt suspendate de drept. În aceste condiţii, dispoziţiile art. 9, în forma avută anterior ultimelor modificări, au fost suspendate în intervalul 2 august 2007-16 septembrie 2007, în măsura în care permit ca acţiunea introdusă la instanţa de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituţionalităţii unei ordonanţe sau a unei dispoziţii dintr-o ordonanţă, încetându-şi efectele juridice în data de 17 septembrie 2007, întrucât legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea prevederilor atacate.

[3] Decizia nr. 4/2017, publicată în M. Of. nr. 331/8 mai 2017, par. 39.

Alin. (5) al art. 9 dispune că *„acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unor autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative".*

În jurisprudență s-a statuat că **obiectul unei acțiuni întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ îl poate constitui anularea unui act administrativ, despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe declarate, în tot sau în parte, neconstituționale,** precum și **obligarea la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.**[1]

§ 23. Actele ce trebuie atașate cererii

În conformitate cu art. 12 din Legea nr. 554/2004, *„Reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers este obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiunea împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act"*[2]. Se mai depune actul prin care se dovedește îndeplinirea procedurii administrative prealabile și care diferă, în funcție de situația modului în care s-a parcurs această procedură și de atitudinea autorității publice față de care s-a realizat ea[3], precum și dovada achitării taxei de timbru.

Mai pot fi depuse alte acte pe care reclamantul le consideră că ar sprijini soluționarea cauzei. Art. 13 alin. (1) face vorbire despre depunerea *întregii documentații care a stat la baza emiterii actului atacat, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.*

§ 24. Instanțele competente

Competența conform doctrinei, reprezintă *„aptitudinea recunoscută de lege unei instanțe judecătorești, sau altui organ de jurisdicție, de a soluționa un anumit litigiu"*[4].

---

[1] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, p. 166.

[2] Din conținutul acestei dispoziții, rezultă că actele ce trebuie depuse la dosar, diferă după cum avem de-a face cu un act administrativ tipic sau cu unul asimilat: a) În cazul în care se atacă un act administrativ tipic, cererea va fi însoțită de actul administrativ vătămător, a cărei anulare totală sau parțială se cere; b) În cazul în care se atacă actul administrativ asimilat, odată cu cererea se vor depune, în funcție de situația că autoritatea a formulat sau nu vreun răspuns: răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii (dacă există un asemenea răspuns); copia cererii prin care s-a solicitat actul, certificată pentru conformitate cu originalul (dacă nu există niciun răspuns din partea autorității).

[3] Dacă s-a parcurs doar recursul grațios, iar autoritatea emitentă a răspuns, se va depune răspunsul acesteia, soluția pronunțată de ea. În cazul în care autoritatea emitentă nu a răspuns, se va depune copia cererii din care rezultă parcurgerea acestei proceduri. Dacă s-a parcurs atât recursul grațios, cât și cel ierarhic, se vor depune soluțiile acestor două autorități publice, dacă există, dacă nu, se vor depune cererile din care rezultă parcurgerea celor două forme de proceduri.

[4] G.L. Zidaru, *Competența instanțelor judecătorești, comentariu general apud* V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat,* vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 254 nr. 3.

Litigiile de contencios administrativ sunt soluţionate de *tribunalele administrativ fiscale*, iar până la înfiinţarea acestora, de *secţiile de contencios administrativ şi fiscal* care funcţionează în cadrul *tribunalelor judeţene şi al municipiului Bucureşti, al curţilor de apel şi al Înaltei Curţi de Casaţie şi de Justiţie.*

A)Competenţa materială *(rationae materiae)*- reguli generale

Sunt prevăzute două criterii pentru reglementarea acestei competenţe, *criteriul material* şi *criteriul valoric*[1].

Art. 10 alin. (1) din legea contenciosului administrativ prevede că *litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale precum şi accesorii ale acestora, de **până la 3.000.000 lei**, se soluţionează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora mai mari de **3.000.000 lei**, se soluţionează în fond, de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege **organică** specială nu se prevede altfel.* De aici, rezultă că:

– judecata **în fond** se poate face de către **tribunalele administrativ fiscale**, pentru **actele emise de autorităţi publice locale şi judeţene** şi pentru **cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de până la 3.000.000 lei.**

Până la înfiinţarea acestora, competenţa va reveni secţiilor de contencios administrativ şi fiscal ale tribunalelor judeţene şi al municipiului Bucureşti.

– **judecata** în fond **se face de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale** Curţilor de Apel, în litigiile privind actele administrative emise/adoptate/încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de **peste 3.000.000** lei.

Prin alin. (1^1) al art. 10, se prevede că **litigiile care au ca obiect cererile privind actele administrative emise de autorităţile publice centrale care vizează sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, se soluţionează potrivit criteriului valoric.**

Determinarea instanţei competente în soluţionarea unor litigii care privesc acte administrative nu este întotdeauna uşor de realizat în practică şi atunci intervine rolul Instanţei Supreme, care are responsabilitatea în ceea ce priveşte aplicarea unitară a dreptului. Prin **Decizia nr. 1 din 30 ianuarie 2017**[2] pronunţată în Dosarul nr. 21/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii **a admis recursul în interesul legii formulat** de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Alba Iulia

[1] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 285.

[2] Referitoare la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 85 alin. (2) din Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, art. 115 alin. (1) lit. a) şi art. 133 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi art. 10 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 1.437/2004 privind organizarea şi metodologia de funcţionare a comisiei pentru protecţia copilului, raportate la art. 2 alin. (1) lit. b), c) şi f), art. 8 alin. (1) şi art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 223 din 31 martie 2017.

şi, în consecinţă, a stabilit că, în ceea ce priveşte interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor legale care au făcut obiectul excepţiei, ***competenţa de soluţionare în primă instanţă a litigiilor având ca obiect anularea hotărârilor comisiei pentru protecţia copilului de încadrare în grad şi tip de handicap a copilului cu dizabilităţi revine tribunalelor – secţiile de contencios administrativ/completele specializate în materia contenciosului administrativ".***

Recursul se soluţionează, potrivit art. 10 alin. (2) astfel:

– când vizează **sentinţele pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale,** competenţa aparţine **secţiilor de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel;**

– când vizează **sentinţele pronunţate de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel** se judecă de **Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie**, dacă prin legea specială nu se prevede altfel.

Un element de noutate pe care îl aduce actualul Cod de procedură civilă în materia judecării recursului este **procedura de filtrare,** reglementată de art. 493 C. pr. civ.[1].

Această procedură, deşi prezintă şi elemente pozitive, apreciate în doctrină sub aspectul contribuţiei pe care o pot aduce în „degrevarea Instanţei Supreme"[2], în egală măsură e şi contestată, pe considerentul că nu ar aduce niciunul din avantajele pentru care a fost instituită[3]. În practică, după cum se susţine într-un interesant articol elaborat de un distins magistrat al Instanţei Supreme, derularea acestei proceduri s-a dovedit anevoioasă, în

---

[1] Art. 493 C. pr. civ. are următorul conţinut: (1) Când recursul este de competenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, preşedintele instanţei sau preşedintele de secţie ori, după caz, persoana desemnată de aceştia, primind dosarul de la instanţa a cărei hotărâre se atacă, va lua, prin rezoluţie, măsuri pentru stabilirea aleatorie a unui complet format din 3 judecători, care va decide asupra admisibilităţii în principiu a recursului. Dispoziţiile art. 475 alin. (3) sunt aplicabile. (2) Pe baza recursului, întâmpinării, a răspunsului la întâmpinare şi a înscrisurilor noi, preşedintele completului va întocmi un raport asupra admisibilităţii în principiu a recursului sau va desemna un alt membru al completului ori magistratul-asistent în acest scop. Raportul trebuie întocmit în cel mult 30 de zile de la repartizarea dosarului. Raportorul nu devine incompatibil. (3) Raportul va verifica dacă recursul îndeplineşte cerinţele de formă prevăzute sub sancţiunea nulităţii, dacă motivele invocate se încadrează în cele prevăzute la art. 488, dacă există motive de ordine publică ce pot fi invocate în condiţiile art. 489 alin. (3) ori dacă este vădit nefondat. De asemenea, va arăta, dacă este cazul, jurisprudenţa Curţii Constituţionale, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, a Curţii Europene a Drepturilor Omului şi a Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, precum şi poziţia doctrinei în problemele de drept vizând dezlegarea dată prin hotărârea atacată. (4) După analiza raportului în completul de filtru, acesta se comunică de îndată părţilor, care pot formula în scris un punct de vedere asupra raportului, în termen de 10 zile de la comunicare. În lipsa dovezii de comunicare a raportului şi înainte de expirarea unui termen de 30 de zile de la comunicare, completul nu va putea trece la examinarea recursului, potrivit alin. (5) şi (6). (5) În cazul în care completul este în unanimitate de acord că recursul nu îndeplineşte cerinţele de formă, că motivele de casare invocate şi dezvoltarea lor nu se încadrează în cele prevăzute la art. 488, anulează sau, după caz, respinge recursul printr-o decizie motivată, pronunţată, fără citarea părţilor, care nu este supusă niciunei căi de atac. Decizia se comunică părţilor. (6) Dacă raportul apreciază că recursul este admisibil şi toţi membrii sunt de acord, iar problema de drept care se pune în recurs nu este controversată sau face obiectul unei jurisprudenţe constante a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, completul se poate pronunţa asupra fondului recursului, fără citarea părţilor, printr-o decizie definitivă, care se comunică părţilor. În soluţionarea recursului instanţa va ţine seama de punctele de vedere ale părţilor formulate potrivit alin. (4). (7) În cazul în care recursul nu poate fi soluţionat potrivit alin. (5) sau (6), completul va pronunţa, fără citarea părţilor, o încheiere de admitere în principiu a recursului şi va fixa termenul de judecată pe fond a recursului, cu citarea părţilor".

[2] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 278.

[3] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă, op. cit.,* p. 278 şi nota de subsol nr. 2.

contextul în care litigiile aflate pe rol s-au născut unele în condiţiile vechiului Cod de procedură civilă, iar altele sub imperiul actualului Cod[1].

Conform art. 20 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, *„Procedura prevăzută de art. 493 C. pr. civ. nu se aplică în materia contenciosului administrativ"*.

În jurisprudenţă s-a pus problema regimului căilor de atac în materia contenciosului administrativ. Prin **Decizia nr. 17 din 18 septembrie 2017**[2] *privind recursul în interesul legii referitor la sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Braşov cu privire la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ,* pronunţată în dosarul nr. 733/2017, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii **a admis recursul în interesul legii formulat** de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Braşov şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunţate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepţia cazului prevăzut de dispoziţiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare"*.

B) Competenţa materială *(rationae materiae)* – reguli speciale

De la regulile de competenţă mai sus prezentate, există unele soluţii derogatorii instituite prin norme speciale. Exemplu, art. 536 C. adm. prevede că litigiile privind funcţionarii publici se soluţionează de către tribunale, prin secţiile de contencios administrativ şi fiscal, indiferent de unde emană actul dedus judecăţii.

O situaţie particulară prezinte actele care sunt supuse unei **proceduri mixte,** care include, într-un grad de jurisdicţie- fondul, competenţa instanţelor de drept comun, iar în celălalt grad de jurisdicţie- calea de atac, competenţa instanţelor de contencios administrativ. Fac parte din această categorie procesele verbale contravenţionale care, ca natură juridică, sunt tot acte administrative, care au două particularităţi: Prima este că în fond se atacă la judecătorie, iar în calea de atac, la tribunal, secţia de contencios administrativ. A doua particularitate este aceea că **în contenciosul contravenţional, calea de atac este apelul, nu recursul.**

În litigiile privind contractele administrative, urmează să deosebim în funcţie de obiectul acestora.

Astfel, **litigiile privind executarea contractelor**, sunt de competenţa instanţelor de drept comun, iar competenţa materială este cea prevăzută de art. 94 pct. 1 lit. k) C. pr. civ., pragul de departajare între judecătorie şi tribunal fiind de *până la 200000 – judecătoria* şi *peste 200000 lei – tribunalul.*

În ceea ce priveşte **celelalte litigii care privesc contractele**, sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ, iar competenţa materială este cea prevăzută de art. 10 din Legea nr. 554/2004, cu precizarea că şi în această materie sunt instituite prin legi speciale reguli derogatorii, precum cele consacrate prin art. 49 alin. (1) şi art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016[3].

---

[1] E. Marin, *Aspecte specifice privind soluționarea recursului de către Înalta Curte de Casație și Justiție în materia contenciosului administrativ, art. cit.,* p. 76.

[2] Publicată în M. Of. nr. 930 din 27 noiembrie 2017.

[3] Pentru dezvoltări, a se vedea C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 350.

§ 25. Competenţa teritorială *(rationae loci)*

Art. 10 alin. (3) din legea contenciosul administrativ prevede că *„Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanţei de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituţie publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanţei de la domiciliul sau sediul pârâtului".*

Prin alin. (4) se prevede că această competenţă teritorială *se va respecta şi atunci când acţiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia în proces.*

În doctrină se apreciază că *„reglementarea art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018 are rolul de a uşura, faţă de reglementarea anterioară, activitatea procesuală a persoanei fizice sau juridice care, indiferent de poziţia sa în cazul procesului – reclamant sau pârât – se va judeca la instanţa de la domiciliul sau sediul său, ceea ce presupune reducerea cheltuielilor procedurale de transport şi facilitarea administrării probelor"*[1].

Modificările în materia competenţei materiale pun problem în practică atunci când este vorba despre **litigiile introduse în numele funcţionarilor publici de către sindicatele reprezentative.** În condiţiile în care acestea au sediul în Bucureşti, acţiunile se introduceau la Tribunalul Bucureşti, ceea ce a generat numeroase **declinări şi conflicte de competenţă.** În aceste condiţii, pentru unificarea practicii neunitare, s-a pronunţat Decizia (RIL) a ÎCCJ nr. 1/2013[2], potrivit căreia s-a statuat că *„În materia contenciosului administrativ, în acţiunile formulate de sindicate în numele membrilor lor, competenţa de soluţionare a cauzei se stabileşte în funcţie de dispoziţiile speciale prevăzute de art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu exercitarea dreptului de opţiune al reclamantului".*

Această decizie a fost, în general aplicată, însă au existat şi instanţe care au găsit de necuviinţă să nu o respecte[3].

Inclusiv în activitatea noastră de avocat ne-am confruntat cu o asemenea problemă, când în unele litigii în care am prezentat funcţionarii publici dintr-un sindicat reprezentativ, s-a aplicat Decizia (RIL) nr. 1/2013, Tribunalul Bucureşti considerându-se competent să soluţioneze cauza, iar în altele nu, instanţa de recurs a casat cu trimitere şi a precizat în decizie că instanţa de fond va verifica competenţa teritorială în funcţie de domiciliul fiecărui membru de sindicat.

Credem că o asemenea interpretare este excesivă şi împotriva intereselor funcţionarilor publici şi îngreunează rolul sindicatelor reprezentative în apărarea intereselor membrilor lor. Se creează inclusiv riscul de a se pronunţa soluţii diferite şi, de aici, practica neunitară. De aceea, în opinia noastră, ar trebui să se consacre formula conform căreia, într-o atare situaţie, se stabileşte competenţa în funcţie de sediul sindicatului reprezentativ, aspect care ar putea fi tranşat printr-o decizie obligatorie a Înaltei Curţi.

---

[1] C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român, op. cit.,* p. 272.

[2] Publicată în M. Of. nr. 118 din 1 martie 2013.

[3] Pe larg asupra acestei materii, a se vedea E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* pp. 304-310.

§ 26. Procedura[1] în faţa instanţei de fond şi de recurs

A) Judecarea cauzei şi redactarea hotărârii

Art. 17 alin. (1), în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, prevede că *„Cererile adresate instanţei se judecă* ***în şedinţă publică****, în completul prevăzut de lege. Întâmpinarea este obligatorie şi se va comunica reclamantului cu cel puţin 15 zile înainte de primul termen de judecată".*

Redactarea şi motivarea hotărârilor urmează a se face, în prezent, în **cel mult 30 zile de la pronunţare,** termen mai rezonabil[2] decât cel prevăzut anterior[3].

Prin art. 14 şi 15 se consacră instituţia **suspendării actului de către instanţa sesizată.**

Legea actuală consacră, prin art. 14 şi 15, **două tipuri de suspendare: suspendarea executării actului** după formularea plângerii prealabile şi **suspendarea solicitată prin acţiunea principală.**

B) Suspendarea executării actului administrativ

În ceea ce priveşte **suspendarea executării actului după formularea plângerii prealabile,** art. 14 alin. (1) prevede că *în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea producerii unor pagube iminente,* după sesizarea, în condiţiile art. 7, a autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunţarea instanţei de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acţiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept şi fără nici o formalitate.

Instanţa este obligată, potrivit alin. (2), să rezolve cererea de suspendare de urgenţă şi cu precădere, cu citarea părţilor. Acestor cereri nu li se aplică procedura prevăzută de art. 200 şi 201 C. pr. civ.[4]. Întâmpinarea are caracter obligatoriu şi se depune la dosarul cauzei cu cel puţin 3 zile înainte de termenul de judecată. Legea prevede că *reclamantul va lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării de la dosar,* însă se admite că *instanţa poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării.*

Cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă şi de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, atunci când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcţionarea unui serviciu public administrativ. Judecarea acestei cereri se face de asemenea de urgenţă, cu citarea părţilor.

Hotărârea prin care se dispune acest tip de suspendare este **executorie de drept**. Ea poate fi atacată cu **recurs**, în termen de **5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.**

---

[1] D.A. Tofan, *Necesitatea codificării procedurii administrative*, în RDP nr. 1/2002, pp. 75-95.

[2] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 415.

[3] În practică acest termen este de regulă încălcat, fapt explicat prin încărcarea foarte mare a instanţelor cu litigii, ceea ce face imposibilă respectarea termenului.

[4] Art. 200 reglementează *verificarea cererii şi regularizarea acesteia,* iar art. 201, *fixarea primului termen de judecată.*

În situaţia în care autoritatea publică, dând dovadă de totală rea-credinţă, emite un alt act administrativ, cu conţinut identic cu cel al primului act, acesta este suspendat de drept, nemaifiind obligatorie plângerea prealabilă.

Efectele suspendării executării actului presupun *încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.*

Potrivit alin. (6) al art. 14, *nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleaşi motive.*

După cum se poate constata, textul are în vedere situaţia când sunt aceleaşi motive. Se pune problema **dacă este posibilă solicitarea suspendării executării actului administrativ prin acţiunea principală, în cazul în care anterior a fost respinsă o cerere de suspendare întemeiată pe exercitarea recursului prealabil**[1].

Înalta Curte, printr-o Decizie[2], a statuat în sensul în care **dispoziţiile art. 14 şi ale art. 15 sunt în esenţă diferite şi nu există identitate de cauză între cererile întemeiate pe fiecare dintre cele două texte.** Acest lucru înseamnă că **nu se poate invoca autoritate de lucru judecat în cazul în care instanţa a respins anterior o cerere de suspendare întemeiată pe art. 14.** Rezultă că **pot fi formulate două cereri distincte, fără a se putea invoca autoritatea de lucru judecat,** iar în practica noastră de avocat am întâlnit o astfel de situaţie şi remarcăm modul în care instanţa din cererea de suspendare întemeiată pe art. 15 a soluţionat şi admis cererea.

Cel de-al doilea tip de **suspendare** este cea **solicitată prin acţiunea principală.**

Art. 15 din Legea nr. 554/2004 prevede că *suspendarea executării actului administrativ poate fi solicitată de reclamant şi prin cererea adresată instanţei competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat,* pentru aceleaşi motive prevăzute de art. 14 pentru primul tip de suspendare, iar instanţa va dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluţionarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula o dată cu acţiunea principală sau printr-o acţiune separată, până la soluţionarea acţiunii în fond.

Şi această cerere se judecă de urgenţă, cu citarea părţilor, hotărârea pronunţată fiind executorie de drept şi se poate ataca în termen de 5 zile de la pronunţare. Aspectele procedurale menţionate anterior, reglementate prin alin. (2)-(7) ale art. 14 se aplică în mod corespunzător.

Dacă actul a fost suspendat în temeiul art. 14, *hotărârea de suspendare se dispune până la soluţionarea acţiunii în fond,* iar *în ipoteza admiterii acţiunii în fond, măsura suspendării, dispusă în condiţiile art. 14, se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei.*

C) **Aspecte jurisprudenţiale privind suspendarea executării actului administrativ**

Vom prezenta, în cele ce urmează, Decizia ICCJ (S.C.A.F.) nr. 1444/15 martie 2021[3] care a avut ca obiect soluţionarea recursului promovat de reclamantul A împotriva SC nr. 56/2018 a Curţii de Apel Bacău, prin care s-a respins ca neîntemeiată cererea de

---

[1] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 389.

[2] Decizia ICCJ (SCAF) nr. 1097/2014, *apud* C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 389.

[3] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 4/2022, pp. 108-112.

suspendare a executării Hotărârii nr. 7/22 01 2018 emisă de Consiliul Naţional de Etică a Cercetării şi Inovării. Înalta Curte a admis recursul, invocând considerente care apreciem că prezintă interes să fie reţinute. A statuat Instanţa Supremă că *„măsura suspendării actului administrativ se circumscrie noţiunii de protecţie provizorie a drepturilor şi intereselor particularilor, până la momentul când instanţa competentă va constatata legalitatea actului, consacrată prin mai multe instrumente juridice internaţionale, atât în sistemul de protecţie instituit în cadrul Consiliului Europei, cât şi în ordinea juridică a Uniunii Europene. Legea română corespunde recomandării Comitetului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei R 89/13 09 1989, pentru că prevede, în art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004 atribuţia instanţei de contencios administrativ de a ordona măsuri vremelnice de suspendare a executării actului administrativ, atunci când drepturile sau interesele legitime ale particularilor sunt supuse unui risc iminent de vătămare, în scopul evitării exercitării abuzive a prerogativelor de care dispun autorităţile publice în contextul puterii lor disciplinare".*

Remarcăm terminologia utilizată în sentinţă, „atribuţia instanţei", a „ordona" etc.

În sfârşit, menţionăm şi considerentele conform cărora *„cazul bine justificat şi iminenţa unei pagube sunt analizate în funcţie de circumstanţele concrete ale fiecărei cauze, fiind lăsate la aprecierea judecătorului, care nu poate efectua decât o analiză sumară a aparenţei dreptului, pe baza împrejurărilor de fapt şi de drept prezentate de partea interesată, cu respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea publică este obligată să-l îndeplinească şi drepturile subiective sau interesele legitime care pot fi afectate".*

D) Aspecte privind suspendarea executării actului administrativ în dreptul Uniunii Europene

Suspendarea executării actelor administrative este un instrument juridic pus la dispoziţia particularilor care se pretind vătămaţi, precum şi o garanţie împotriva efectelor vătămătoare care ar putea fi ireparabile. Ea este reglementată şi în **Recomandarea R(89) a Comitetului Miniştrilor** referitoare la protecţia jurisdicţională în materie administrativă, prin care se fac mai multe recomandări guvernelor statelor membre, printre care şi aceea ca atunci când un act administrativ este contestat în faţa unei autorităţi jurisdicţionale, iar aceasta nu s-a pronunţat încă, reclamantul are posibilitatea să ceară aceleiaşi autorităţi jurisdicţionale sau alteia competente să decidă măsuri de protecţie provizorie împotriva actului administrativ. Astfel de măsuri de protecţie provizorie pot consta *fie în suspendarea în tot sau în parte a executării actului administrativ, fie în ordonarea restabilirii, în tot sau în parte, a situaţiei care exista în momentul când actul administrativ a fost dat, fie să impună administraţiei orice obligaţie corespunzătoare, ţinând cont de atribuţiile autorităţii jurisdicţionale*[1].

§ 27. Alte aspecte procedurale Soluţiile instanţei

A) Acte necesare

Potrivit art. 13 din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, la primirea acţiunii, instanţa va dispune citarea părţilor. Autoritatea publică emitentă are

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, pp. 229-230.

obligaţia să comunice, împreună cu întreaga documentaţie care a stat la baza emiterii lui şi orice alte lucrări necesare pentru soluţionarea cauzei. Instanţa poate să solicite emitentului orice alte lucrări necesare pentru soluţionarea cauzei.

În acelaşi mod procedează instanţa şi în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri. În situaţia în care autoritatea pârâtă nu trimite, la termenul stabilit de instanţă, lucrările pe care aceasta i le-a cerut, conducătorul autorităţii publice va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Observăm o deosebire faţă de dreptul comun, în sensul că se prevede expres cuantumul amenzii. Dată fiind natura ei, de *amendă judiciară,* în absenţa unor prevederi exprese în Legea nr. 554/2004, sunt aplicabile prevederile art. 191 C. pr. civ. în ceea ce priveşte posibilitatea de a formula o *cerere de reexaminare* a amenzii stabilită prin încheierea interlocutorie[1].

B) Soluţii

Contenciosul administrativ, astfel cum a decis şi Instanţa Supremă[2], este un **contencios de plină jurisdicţie.**

Soluţiile la care se poate opri instanţa, potrivit art. 18 din lege, sunt în strânsă corelaţie cu obiectul cererii, instanţa putând **admite, în tot sau în parte, acţiunea sau putând să o respingă,** de asemenea **în totalitate sau parţial.**

Art. 18, în alin. (1) prevede **următoarele soluţii** atunci când obiectul acţiunii îl formează un act administrativ unilateral:

a) să anuleze actul, în tot sau în parte;

b) să oblige autoritatea publică să emită actul administrativ ori să elibereze un alt înscris sau să efectueze o operaţiune administrativă;

c) concomitent cu aceste soluţii, are posibilitatea să se pronunţe şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii;

d) în cazul soluţionării cererii, **instanţa va putea să se pronunţe şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale** cauzate, dacă reclamantul a cerut acest lucru. Subliniem faptul că *„acţiunea în despăgubiri nu poate fi promovată anterior acţiunii principale în contencios administrativ"*[3].

Sintagma *„daune morale"* evocă despăgubirile care se acordă pentru **atingerile aduse onoarei, demnităţii sau reputaţiei, vieţii intime, familiale sau private ori dreptului la imagine**.

Cum precizează doctrina *„din interpretarea sistematică a dispoziţiilor art. 18 alin. (3), în corelaţie cu normele cuprinse în art. 8 din Lege, (...) rezultă că instanţa poate acorda despăgubiri pentru prejudiciul moral sau material numai în cazul acţiunilor în contencios subiectiv, deoarece acţiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorităţii pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operaţiune administrativă"*[4].

---

[1] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 348.

[2] Prin Decizia (RIL) nr. 22/2019, referitoare la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 853 din 22 octombrie 2019, par. 71.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială, op. cit.,* 2019, p. 213.

[4] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 503.

Acestea nu se acordă din oficiu de către instanţă, este necesară învestirea ei cu un capăt de cerere expres formulat[1].

În cazul în care obiectul acţiunii îl constituie un **contract administrativ,** în funcţie de starea de fapt, instanţa poate: dispune anularea în tot sau în parte a contractului; obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit; impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei anumite obligaţii; suplini consimţământul uneia dintre părţi, dacă interesul public o cere; obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale.

Potrivit art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004[2], la soluţionarea cererilor poate participa şi reprezentantul Ministerului Public, de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor[3].

§ 28. Recursul[4] şi căile extraordinare de atac[5]

Astfel cum se arată în doctrină, *„în condiţiile prevăzute de Legea nr. 554/2004, în contenciosul administrativ se vor putea executa doar următoarele căi de atac dintre cele prevăzute de Codul de procedură civilă: recursul, contestaţia în anulare şi revizuirea"*[6].

Termenul de recurs este de **15 zile de la comunicare** şi este **suspensiv de executare** [art. 20 alin. (1) şi (2)][7].

---

[1] T. Chiuariu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2020, p. 174.

[2] Textul a fost modificat de pct. 2 al art. I din Legea nr. 262/2007.

[3] Anterior formei actuale, textul prevede că **soluționarea cererilor în contencios administrativ se face fără participarea reprezentantului Ministerului Public.** El a fost însă declarat neconstituțional prin Decizia nr. 65 din 25 ianuarie 2007[3]. Curtea a considerat că *„în lipsa posibilității procurorului de a participa la judecarea cererilor în contencios administrativ, se produce o nepermisă restrângere a rolului său constituțional, dar cum printr-o lege nu se poate restrânge sfera de aplicabilitate a unui text constituțional, este evidentă neconstituționalitatea art. 1 alin. (9) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004".*

[4] Art. 20 Recursul

(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare. [Alin. (1) al art. 20 a fost modificat de pct. 29 al art. I din Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007. (2) Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgență. (3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. (Textul a fost modificat de punctul 54 din Legea nr. 76/2012].

[5] Art. 21 Căile extraordinare de atac. (1) Abrogat. [Alin. (1) al art. 21 a fost abrogat de pct. 5 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012].

(2) Abrogat. Alin. (2) al art. 21 a fost abrogat de art. unic din Legea nr. 299/2011, publicată în M. Of. nr. 916din 22 decembrie 2011. A se vedea şi Decizia Înaltei Curți de Casație şi Justiție nr. 8 din 18 octombrie 2010, publicată în M. Of. nr. 416 din 14 iunie 2011 conform căreia, a atribui Curții Constituționale prerogativa de a repune în vigoare dispoziții legale de incriminare abrogate ar însemna să i se recunoască acestei autorități un rol legislativ activ, ceea ce ar contraveni înseşi reglementărilor din propria sa lege organică, inclusiv prevederilor de ordin constituțional existente în materie.

[6] C.-S. Săraru, *Căile de atac împotriva hotărârilor judecătoreşti pronunțate în contenciosul administrativ,* în RDP nr. 2/2019, p. 57.

[7] Art. 20 alin. (1) a fost modificat prin Legea nr. 262/2007. Anterior, el făcuse obiectul controlului de constituționalitate *a posteriori*, iar prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006, Curtea l-a declarat neconstituțional.

În cazul în care se admite recursul, soluţia este casată şi se rejudecă litigiul în fond. Atunci când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se trimite, o singură dată, la această instanţă. În cazul în care judecata în primă instanţă s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond.

Prin intrarea în vigoare, în 2010, a noului Cod de procedură civilă, recursul a devenit o cale extraordinară de atac, care nu poate fi exercitată decât pentru motive de nelegalitate, inclusiv în materia contenciosului administrativ.[1] În opinia noastră, această soluţie, cu care ne-am confruntat în activitatea de avocat, prezintă multe vicii, chiar din perspectiva constituţionalităţii şi a încălcării art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor omului. Spunem aceasta deoarece ea determină concluzia că, în ceea ce priveşte **motivele de netemeinicie ale unei hotărâri de contencios administrativ, ele nu sunt supuse niciunei căi de atac, deoarece în recurs se pot cenzura doar aspecte de nelegalitate.**

De aceea, în opinia noastră, ar trebui ca fie să se sesizeze Curtea Constituţională în acest sens, fie să se facă o modificare legislativă, pentru a înlătura norma actuală, soluţii pe care le propunem, de lege ferenda.

În forma actuală, regimul juridic al recursului prezintă următoarele trăsături definitorii:

a) ca în orice acţiune, soluţionarea recursului se poate face prin admiterea sau respingerea acestuia, în tot sau în parte;

b) dacă recursul este admis iar hotărârea instanţei de fond este casată, regula este aceea că **instanţa de recurs este cea care va rejudeca acţiunea în fund, cu excepţia precizată anterior;**

c) **în cazul în care judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanţa de fond va casa sentinţa şi va rejudeca fondul.**

În ceea ce priveşte **căile extraordinare de atac,** potrivit art. 21, împotriva soluţiilor definitive şi irevocabile pronunţate de instanţele de contencios administrativ, se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă.

Conţinutul art. 21 a suferit mai multe modificări, declarări ca neconstituţional, iar în prezent are următorul conţinut. Alin. (1): *„Constituie motiv de revizuire, care se adaugă celor prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunţarea unei hotărâri rămase definitive prin încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituţia României".* Prin alin. (2) se prevede că *„Sunt supuse revizuirii, pentru motivul de revizuire prevăzut la alin. (1) şi hotărârile definitive care nu evocă fondul". Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive şi se soluţionează de urgenţă şi cu precădere".*

În adoptarea acestei soluţii, apreciem că a fost avută în vedere şi practica Instanţei Constituţionale şi a celei Supreme, care a fost *în cascadă,* am putea spune[2]. Ne oprim la

---

[1] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* pp. 450-451.

[2] Curtea Constituţională şi Înalta Curte au pronunţat mai multe decizii obligatorii în această materie. Exemplu Decizia 1039 a CCR, publicată în M. Of. nr. 61/29 ianuarie 2013; Decizia nr. 45/2016 a ICCJ, completul pentru Dezlegarea chestiunilor de drept,

Decizia nr. 45 din 12 decembrie[1] 2016, prin care Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis sesizarea** privind pronunţarea unei hotărâri prealabile, formulată de Curtea de Apel Cluj – Secţia a III-a de contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 25 ianuarie 2016, dată în Dosarul nr. 1216/33/2015, şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunţării acestora şi de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispoziţiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere. Termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispoziţiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este de o lună şi curge de la data comunicării hotărârii definitive, supusă revizuirii"*.

Cu privire la interpretarea acestor dispoziţia fost sesizată şi Curtea de Justiţie a Uniunii Europene, în cauza C-676/2017, în care s-a pronunţat Decizia nr. 11/2019[2] prin care a statuat că Dreptul Uniunii, în special principiile echivalenţei şi efectivităţii, trebuie interpretat în sensul că nu se opune, în principiu, unei prevederi naţionale, astfel cum este interpretată printr-o decizie a unei instanţe naţionale, care prevede un termen de decădere de o lună pentru formularea unei cereri de revizuire a unei hotărâri judecătoreşti definitive pronunţate cu încălcarea dreptului Uniunii, care curge de la data comunicării cererii de revizuire"[3].

Cât priveşte **contestaţia în anulare,** ea se exercită în condiţiile art. 503-508 C. pr. civ., ea reprezentând, astfel cum s-a statuat în jurisprudenţă, *„o cale extraordinară de atac, de retractare, prin care se cere însăşi instanţei ce a pronunţat hotărârea atacată, în condiţiile prevăzute de lege, să-şi desfiinţeze propria hotărâre şi să procedeze la o nouă judecată"*[4].

§ 29. Executarea sentinţelor pronunţate

Executarea sentinţelor judecătoreşti este reglementată în capitolul III[5] din Legea nr. 554/2004, cu modificările aduse prin Legea nr. 212/2018, care *„se referă la condiţiile*

---

[1] Referitoare la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, pronunţată în dosarul nr. 1886/1/2016, publicată în M. Of.nr. 386 din 23 mai 2017.

[2] Care este disponibilă pe site-ul curia.eu în limba română.

[3] *Apud* E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 489.

[4] C.-S. Săraru, *Căile de atac împotriva hotărârilor judecătoreşti pronunţate în contenciosul administrativ, art. cit.,* p. 57.

[5] Cap. III Procedura de executare. Art. 22 Titlul executoriu Hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii. **Art. 22** a fost modificat de pct. 6 al art. 54 din Legea nr. 76 din 24 mai 2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012. **Art. 23** Obligaţia publicării Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare. **Art. 24** Obligaţia executării (1) Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive şi irevocabile se

în care poate fi aplicată sancţiunea amenzii pentru neexecutarea hotărârii definitive şi acordate penalităţile şi despăgubirile, precum şi la procedura de judecată a cererilor formulate de creditorii care solicită aplicarea procedurii speciale de executare în materie de contencios administrativ şi fiscal"[1].

Art. 22 alin. (1) în forma în care a fost modificat prin Legea nr. 76/2012, prevede că *hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prevederilor prezentei legi, sunt titluri executorii.*

În doctrină se apreciază că *„(...) ab initio, principiul în materia executării hotărârilor judecătoreşti îl reprezintă executarea de bunăvoie a acestor hotărâri, iar executarea silită reprezintă excepţia"*[2].

De regulă, hotărârile judecătoreşti produc efecte *inter partes litigantes.* În ceea ce priveşte **hotărârile care privesc acte administrative normative,** art. 23 prevede că *hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile, prin care s-a anulat,* ***în tot sau în parte,*** *un act administrativ cu caracter normativ, sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor.* ***Acestea se publică obligatoriu, după motivare, la solicitarea instanţelor,*** *în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicitate*[3].

Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 914 din 23 iunie 2009[4] a statuat că *„prevederile art. 23 din Legea nr. 554/2004 consacră, la nivelul legii organice, efectele erga omnes ale hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile*[5] *prin care s-a anulat, în tot sau în parte, un act administrativ normativ".*

Cu privire la acest text s-a pronunţat Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, prin Decizia nr. 10/2015[6], prin care a statuat că respectivele dispoziţii se *„interpretează în sensul că hotărârea judecătorească definitivă/irevocabilă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte şi în privinţa actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, care la data hotărârii judecătoreşti de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluţionare pe rolul instanţelor judecătoreşti".* Această soluţie este *o*

---

face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. (2) În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la penalităţi, în condiţiile art. 894 din Codul de procedură civilă. Alin. (2) al art. 24 a fost modificat de pct. 7 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012. (2^1) Dispoziţiile Codului de procedură civilă privind executarea silită rămân aplicabile.

[1] V. Gherasim-Proca, *Analiza modificărilor legislative aduse prin Legea nr. 212/2018 cu privire la procedura specială de executare silită reglementată prin Legea nr. 554/2004,* în RDP nr. 3/2018, p. 121.

[2] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2016, p. 98.

[3] Pentru exemplificare, a se vedea sentinţa civilă nr. 4660 din 5 iulie 2011 a Curţii de Apel Bucureşti (SCAF) publicată în M. Of. din 19 ianuarie 2015 prin care a fost anulată în parte H.G. nr. 737/2010 în ceea ce priveşte metodologia de recalculare a pensiilor de serviciu ale personalului auxiliar din cadrul instanţelor judecătoreşti şi al parchetelor.

[4] Publicată în M. Of. nr. 544 din 5 august 2009.

[5] După intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, nu se mai uzitează acest tip de caracter.

[6] Publicată în M. Of. nr. 458 din 25 iunie 2015.

confirmare jurisprudenţială a teoriei tradiţionale din doctrina administrativă[1], potrivit căreia *anularea unui act administrativ are ca efect nulitatea tuturor actelor juridice ulterioare care au fost condiţionate, sub aspectul legalităţii lor, de existenţa actului administrativ anulat*[2]. Se atrage însă atenţia că *„ea se referă doar la actele administrative individuale aflate deja în curs de soluţionare pe rolul instanţelor judecătoreşti, emise în baza actului administrativ normativ anulat cu efecte general obligatorii"*[3].

În doctrină s-a arătat că *„publicarea în Monitorul Oficial al României, respectiv în monitoarele oficiale ale judeţelor şi al municipiului Bucureşti are ca scop de a preîntâmpina litigiile repetitive purtând acelaşi obiect. Nerespectarea de către conducătorul autorităţii publice emitente a hotărârii judecătoreşti prin emiterea unui nou act administrativ normativ cu acelaşi conţinut ca acela care a fost anulat prin hotărârea publicată va atrage răspunderea juridică a acestuia, în condiţiile legii"*[4].

Regimul juridic al **obligaţiei de executare** este reglementat de art. 24, care prevede că **executarea hotărârii definitive se face de bună voie** în termenul prevăzut în cuprinsul hotărârii, iar în lipsa termenului, în maxim 30 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii.

Dacă nu se execută de bună voie obligaţia de către debitor, se trece la executarea silită, parcurgându-se procedura prevăzută de art. 24 alin. (3) şi (5) ale Legii nr. 554/2004[5]. Alin. (4) al art. 24, prevede că *„Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorului, **în mod culpabil**, nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanţa va stabili, în condiţiile art. 892 C. pr. civ., despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligaţiei"*.

Instanţa de executare, în materia contenciosului administrativ, este **cea care a soluţionat fondul litigiului.** Aceasta aplică sancţiunea şi penalităţile prevăzute de art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de formulă executorie şi de încuviinţarea executării silite de către executorul judecătoresc. Cererile prevăzute în art. 24 alin. (3) şi (4) se judecă de urgenţă, în camera de consiliu, fiind scutite de taxa de timbru.

Hotărârea pronunţată se supune doar **recursului,** declarat în 5 zile de la comunicare.

---

[1] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelația nulitate-revocare-inexistență. Aspecte controversate în doctrină, legislație și jurisprudență, art. cit.* p. 142.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* ed. a 4-a, vol. II, p. 82.

[3] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelația nulitate-revocare-inexistență. Aspecte controversate în doctrină, legislație și jurisprudență, art. cit.* p. 142.

[4] C.-S. Săraru, *Considerații despre executarea hotărârilor în contenciosul administrativ,* în RDP nr. 1/2019, p. 93.

[5] Art. 24 alin. (3) și (5) au următorul conținut: *„Obligația executării (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă.(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților"*.

Prin Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015[1], Curtea Constituţională a declarat neconstituţională prevederea art. 24 alin. (3) care făcea referire la caracterul *„definitiv"* al încheierii prin care instanţa aplica conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate, o amendă de 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere, iar reclamantului îi acorda penalităţi, în cazul nepunerii în executare a hotărârii judecătoreşti[2].

În jurisprudenţa sa constantă[3], Curtea Constituţională a statuat că amenda reprezintă o sancţiune pecuniară aplicată de instanţă pentru executarea hotărârii şi dă expresie garanţiilor dreptului la un proces echitabil[4].

În interpretarea art. 24 din Legea nr. 554/2004 s-a pronunţat şi Instanţa Supremă, pentru a unifica practica. Prin **Decizia nr. 35 din 31 octombrie 2016**[5] pronunţată în dosarul nr. 2200/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, **a admis sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile**, formulată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Secţia de contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 22 martie 2016, pronunţată în Dosarul nr. 24103/3/2013 şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, trebuie să se ţină seama de termenele prevăzute de acest articol, nu şi de cele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările şi completările ulterioare."*

§ 30. Controlul indirect, pe calea excepţiei de nelegalitate a actului

Potrivit art. 248 din C. pr. civ., excepţia procesuală este mijlocul prin care, în condiţiile legii, partea interesată, procurorul sau instanţa invocă, fără să pună în discuţie fondul dreptului, neregularităţi procedurale privitoare la compunerea completului sau constituirea instanţei, competenţa instanţei ori la procedura de judecată sau lipsuri referitoare la dreptul la acţiune, urmărind, după caz, declinarea competenţei, amânarea judecăţii, refacerea unor acte ori anularea, respingerea sau perimarea cererii.

Dacă în cele mai multe cazuri contenciosul administrativ se exercită pe calea acţiunii directe, sunt şi situaţii în care contenciosul administrativ poate fi exercitat pe cale indirectă, având ca scop doar înlăturarea unui act administrativ unilateral (de autoritate) din soluţionarea unui litigiu judecătoresc[6].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 148 din 26 februarie 2016.

[2] În conformitate cu dispozițiile art. 147 din Constituție, în perioada 26 februarie 2016-11 aprilie 2016, prevederile declarate neconstituționale au fost suspendate de drept, iar după 12 aprilie 2016 și-au încetat efectele juridice, deoarece legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea actelor atacate.

[3] Decizia nr. 920/23 mai 2009, publicată în M. Of. nr. 575 din 18 august 2009; Decizia nr. 1083 din 14 iulie 2011, publicată în M. Of. nr. 608 din 29 august 2011; Decizia nr. 1479 din 8 noiembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 59 din 25 ianuarie 2012.

[4] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 518.

[5] Privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ținând seama de termenele prevăzute de art. 32 din Legea nr. 165/2013, publicată în M. Of. nr. 1023 din 20 decembrie 2016.

[6] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 110.

Excepţia de nelegalitate reprezintă, potrivit doctrinei, *o apărare pe care o parte într-un proces o face împotriva unui act administrativ ilegal ce are incidenţă într-o anumită cauză*[1].

Nelegalitatea actului administrativ mai poate fi însă invocată şi pe cale de excepţie, art. 4 care o reglementează fiind modificat în mai multe rânduri[2]. În prezent **judecătorul fondului a devenit şi judecătorul excepţiei.** Această soluţie este îmbrăţişată de unii autori, este criticată de alţii.

Dintre „critici" menţionăm opinia conform căreia *„într-un atare caz, ne aflăm într-o situaţie neconstituţională, dat fiind faptul că noi considerăm că potrivit filozofiei contenciosului administrativ, exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative ale autorităţilor publice se realizează pe calea contenciosului administrativ, indiferent dacă ne referim la controlul direct sau controlul indirect"*[3].

În ceea ce ne priveşte, ne-am manifestat de la început dezacordul şi ne amintim, cu tristeţe, câtă specificitate a avut în forma iniţială, contenciosul administrativ şi cât s-a străduit regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, pe atunci senator şi principal iniţiator al legii, să o impună, şi cum a fost amputată această specificitate, puţin câte puţin, în modificările succesive ale legii.

Regimul juridic al excepţiei de nelegalitate este următorul:

a) **poate viza orice act administrativ individual, indiferent de data emiterii lui.**

Potrivit art. 4 alin. (4) al Legii nr. 554/2004, *„actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiectul excepţiei de nelegalitate"*. Aceasta deoarece *„controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ, în cadrul acţiunii în anulare în condiţiile prevăzute de lege"*. Textul a făcut obiectul controlului de constituţionalitate *a posteriori,* Curtea respingând ca neîntemeiată excepţia, prin Decizia nr. 646 din 11 noiembrie 2014[4]. În motivare, a arătat, printre altele, că *„tocmai în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul dând eficienţă prevederilor constituţionale ale art. 126*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 677.

[2] Art. 4 din Legea nr. 554/2004 are următorul conţinut: „Excepţia de nelegalitate (1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate. (2) Instanţa învestită cu fondul litigiului şi în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluţionarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunţe asupra excepţiei, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunţa în cauză. În situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanţa în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate va soluţiona cauza, fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii în anulare, în condiţiile prevăzute de prezenta lege".

[3] C. Stoian, *Contenciosul administrativ din perspectiva revizuirii Constituţiei,* în *Tendinţe.....op. cit.,* p. 459 (pp. 459-461). Acest lucru o determină pe autoare să facă propunerea de a fi reformulat art. 126 alin. (6) din Constituţie astfel *„Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea contenciosului administrativ este* ***garantat atât în forma directă, cât şi în cea indirectă,*** *pe cale de excepţie. Fraza a doua a textului rămâne neschimbată. În formula propusă, s-ar prevedea ca ambele forme de control, inclusiv excepţia de nelegalitate să se exercite pe calea contenciosului administrative".*

[4] Publicată în M. Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015.

alin. (6), a atribuit competenţă materială pentru soluţionarea acestor cereri în anulare, care pot fi promovate oricând, instanţei de contencios administrativ (...)".

b) excepţia de nelegalitate **poate fi invocată oricând**, ea având caracter **imprescriptibil**[1]. În jurisprudenţa anterioară a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal şi în doctrină s-a conturat opinia conform căreia **legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ poate fi cercetată oricând, pe calea excepţiei de nelegalitate.**[2] În schimb, s-a considerat că *în privinţa actelor administrative unilaterale cu caracter individual sunt incidente dispoziţiile art. 11 alin. (2) şi (5) din Legea nr. 554/2004, care stabilesc termenul de decădere de un 1 de la data emiterii actului*[3].

În opinia noastră, indiferent că avem în vedere un act administrativ normativ sau individual, excepţia de nelegalitate poate fi invocată oricând, fără a fi supusă unor termene. A gândi altfel înseamnă a afecta posibilitatea de protecţie a cetăţeanului împotriva actelor administrative unilaterale, ceea ce nu poate fi acceptat.

Un alt autor, fost magistrat al Instanţei Supreme, invocă faptul că, întrucât în art. 241 TCE este prevăzut faptul că obiect al excepţiei de nelegalitate îl constituie actele cu caracter general (normativ), se poate spune că legiuitorul român nu respectă cerinţa impusă de procesul de armonizare legislativă în spaţiul european, deşi îi revine această obligaţie ca stat membru al Uniunii Europene[4].

În forma actuală a legii, este evident că aceasta prevalează. Rămâne de gândit dacă, de lege ferenda, soluţia nu ar trebuie modificată în viitor. Aducem un singur argument, anume caracterul rapid al procedurii de invocare şi soluţionare a excepţiei, spre deosebire de acţiunea principală, care este mai „greoaie" şi presupune întindere în timp.

c) îndeplinirea **condiţiei ca soluţionarea litigiului pe fond să depindă de actul administrativ care face obiectul excepţiei,** ceea ce determină **instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia să verifice admisibilitatea în principiu a acesteia.**

Referitor la condiţia existenţei raportului de dependenţă între soluţionarea fondului litigiului în cadrul căruia se ridică excepţia şi legalitatea actului administrativ cu privire la care se invocă excepţia de nelegalitate s-a pronunţat Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie prin mai multe decizii, dintre care amintim Decizia nr. 181 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 1266 din 6 martie 2009 şi Decizia nr. 3264 din 11 iunie 2009[5].

Astfel, Înalta Curte a statuat că *excepţia de nelegalitate este un mijloc procesual de apărare care tinde la înlăturarea efectelor actului administrativ contestat din litigiul determinat supus judecăţii în cadrul căruia se invocă excepţia, iar nu la anularea actului administrativ. De aceea,* ***excepţia de nelegalitate este supusă condiţiei existenţei unui raport de dependenţă între soluţia ce urmează a fi dată litigiului de fond şi actul administrativ unilateral vizat de excepţie.***

---

[1] L. Chiriac, *Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, p. 102.

[2] G. Bîrsan, B. Georgescu, *art. cit.,* în RDP nr. 2/2006, p. 61.

[3] G. Bîrsan, B. Georgescu, *art. cit.,* în RDP nr. 2/2006, p. 62.

[4] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 163.

[5] G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepţia de nelegalitate, Jurisprudenţa Secţiei de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, pp. 14-15.

În ceea ce priveşte **actele administrative cu caracter individual,** în jurisprudenţa Înaltei Curţi (SCAF) s-a conturat practica potrivit căreia *este inadmisibilă excepţia de nelegalitate invocată cu privire la acte administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în considerarea principiului stabilităţii raporturilor juridice şi a securităţii juridice, precum şi a principiului neretroactivităţii legii civile, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituţie, republicată*[1]. Nu împărtăşim această soluţie, în contextul în care, de esenţa regimului juridic al excepţiei de nelegalitate este nu să anuleze un act administrativ, ci să-l înlăture din soluţionarea unei cauze.

Pot face obiectul excepţiei de nelegalitate două categorii de acte administrative, din punct de vedere al momentului emiterii lor: **acte administrative emise/adoptate anterior intrării în vigoare a legii,** pentru care **legalitatea lor va fi cercetată în raport cu actele normative în vigoare la data emiterii actelor care fac obiectul excepţiei** şi **acte administrative emise/adoptate ulterior intrării în vigoare a legii,** pentru care **legalitatea lor va fi cercetată în raport cu dispoziţiile actualei legi cadru în materie.**

d) **invocarea excepţiei** se poate face **de către părţile interesate sau din oficiu.;**

e) în cazul în care s-a admis excepţia, cauza se soluţionează fără a ţine seama de actul constatat nelegal. **Excepţia de nelegalitate nu are ca efect anularea actului,** ci **înlăturarea din cauză a actului a cărui nelegalitate a fost constatată.** În doctrină s-a semnalat ipoteza în care *mai mult decât o simplă legătură cu cauza, actul administrativ prezintă caracterul unui element esenţial, intrinsec al procesului pe fond*[2]. Exemplu, un litigiu penal care vizează fapta de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor, prevăzută de art. 246 C. pen., care poate avea loc şi *prin îndeplinirea în mod defectuos, cu bună ştiinţă, a unui act de către funcţionarul public.* Pe cale de excepţie, într-un asemenea litigiu se poate dovedi legalitatea sau nelegalitatea actului, iar infracţiunea există numai dacă se va constata că actul este nelegal. Pe cale de consecinţă, *dacă actul de a cărui nelegalitate depinde însăşi existenţa faptei penale, va fi considerat că nu a fost emis niciodată, atunci se impune cu necesitate a considera că nici fapta nu a fost săvârşită vreodată* şi *pronunţarea unei soluţii de achitare în baza art. 10 alin. (1) lit. a) C. pr. pen.: fapta nu există*[3].

Se pune problema dacă excepţia poate sau nu să fie ridicată direct în calea de atac. Practica neunitară a fost tranşată prin **Decizia nr. 36 din 17 noiembrie 2016**[4] *privind pronunţarea unei hotărâri prealabile referitoare la dispoziţiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, pronunţată în dosarul nr. 2867/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin care **a admis sesizarea** formulată de Curtea de Apel Cluj – Secţia a III-a contencios administrativ şi fiscal, în Dosarul nr. 4225/117/2014, privind pronunţarea unei hotărâri prealabile şi, în consecinţă, a stabilit că *„Dispoziţiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, permit invocarea excepţiei de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, direct în recurs".*

---

[1] Decizia nr. 1619 din 16 martie 2007 şi nr. 1833 din 29 martie 2007, în G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepţia de nelegalitate, op. cit.,* pp. 46-52.

[2] D. Dumitrescu, V. Verginică, *Excepţia de nelegalitate – probleme de admisibilitate şi alte observaţii procedurale,* în RDP nr. 4/2006, p. 84.

[3] D. Dumitrescu, V. Verginică, *art. cit.,* p. 85.

[4] Publicată în M. Of. nr. 104 din 7 februarie 2017.

Putem identifica următoarele **condiţii de invocare** şi **de admisibilitate a excepţiei**[1]:

a) invocarea excepţiei se poate face **oricând**, ea având caracter imprescriptibil;

b) **poate fi ridicată numai în faţa unei instanţe judecătoreşti,** însă propus ca o asemenea excepţie să poată fi ridicată şi în faţa unui organ arbitral, precum excepţiile de neconstituţionalitate[2];

c) **poate fi ridicată fie de instanţă**, din oficiu, fie **la cerere de una sau mai multe părţi dintr-un proces**;

d) instanţa trebuie să constate **dacă există o legătură intrinsecă între actul vizat de excepţie şi cauza dedusă judecăţii**[3];

e) actul care face obiectul excepţiei **să nu fie exceptat de la controlul de legalitate**;

f) excepţia de nelegalitate **poate fi ridicată atât în fond, cât şi în căile ordinare sau extraordinare de atac.**

---

[1] L. Chiriac, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, pp. 113-116.

[2] G.L. Goga, *Excepția de nelegalitate. Evoluție legislativă și reglementare actuală,* în RDP nr. 4/2017, p. 106-113.

[3] C. Grigoraș, *Contenciosul...., op. cit.,* p. 139.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale exprese sau implicite referitoare la contenciosul administrativ.

2. Analizaţi comparativ contenciosul administrativ subiectiv şi contenciosul administrativ obiectiv.

3. Analizaţi comparativ controlul direct şi controlul indirect de legalitate asupra actului administrativ.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Categoria drepturilor-garanţii este formată din dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică şi dreptul de petiţionare;

b) categoria drepturilor-garanţii este formată din dreptul la accesul liber la justiţie şi libertatea de exprimare.

2. Art. 21 din Constituţie creează cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiţie, inclusiv în cadrul litigiilor de contencios administrativ, respectiv libertăţile şi interesele;

b) art. 21 din Constituţie creează cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiţie, inclusiv în cadrul litigiilor de contencios administrativ, respectiv drepturile şi interesele legitime.

3. a) Instituţia contenciosului administrativ reprezintă unul dintre domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat legilor constituţionale;

b) instituţia contenciosului administrativ reprezintă unul dintre domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării legii ordinare;

4. a) Procedura administrativă prealabilă are, de regulă, caracter facultativ;

b) procedura administrativă prealabilă are, de regulă, caracter obligatoriu.

5. a) Recursul graţios se exercită la aceeaşi autoritate care a emis/adoptat sau încheiat actul administrativ vătămător;

b) recursul graţios se exercită la organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea.

6. a) Recursul ierarhic se exercită la aceeaşi autoritate care a emis/adoptat sau încheiat actul administrativ vătămător;

b) recursul ierarhic se exercită la organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea.

7. a) Litigiile de contencios administrativ au două grade de jurisdicţie, fondul şi apelul;
b) litigiile de contencios administrativ au două grade de jurisdicţie, fondul şi recursul.

8. a) Pot fi atacate în justiţie numai actele administrative normative;
b) pot fi atacate în justiţie numai actele administrative individuale.

9. a) Pe calea contenciosului administrativ se pot obţine numai despăgubiri cu caracter material;
b) pe calea contenciosului administrativ se pot obţine atât despăgubiri cu caracter material, cât şi despăgubiri cu caracter moral.

10. a) Instanţe judecătoreşti competente să judece litigiile de contencios administrativ se constituie în cadrul tribunalelor şi al judecătoriilor;
b) instanţe judecătoreşti competente să judece litigiile de contencios administrativ se constituie în cadrul tribunalelor, al curţilor de apel şi al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

11. a) Actuala lege a contenciosului administrativ recunoaşte numai contenciosul subiectiv;
b) actuala lege a contenciosului administrativ recunoaşte atât contenciosul subiectiv, cât şi pe cel obiectiv.

12. a) Acţiunea în contencios administrativ poate fi formulată împotriva autorităţii de la care emană actul şi a funcţionarului public, indiferent de obiectul acţiunii;
b) acţiunea în contencios administrativ poate fi formulată împotriva autorităţii de la care emană actul şi a funcţionarului public, atunci când se solicită plata unor despăgubiri.

13 a) Caracterul de contencios de plină jurisdicţie al contenciosului administrativ este conferit de obiectul litigiilor de contencios administrativ;
b) caracterul de contencios de plină jurisdicţie al contenciosului administrativ este conferit de procedura de urmat într-un litigiu de contencios administrativ.

16. a) Procedura administrativă prealabilă poate să îmbrace numai forma recursului graţios;
b) procedura administrativă prealabilă poate să îmbrace atât forma recursului graţios, cât şi a recursului ierarhic.
17. a) Excepţia de nelegalitate poate fi invocată în termen de maxim 3 luni de la emiterea actului;
b) excepţia de nelegalitate poate fi invocată în termen de cel mult un an de la emiterea actului.

18. a) Pe calea contenciosului administrativ pot fi atacate actele administrative emise/adoptate/încheiate de orice autoritate publică;
b) pe calea contenciosului administrativ pot fi atacate actele administrative emise/adoptate/încheiate de autorităţile administrative.

CAPITOLUL XXI

NOŢIUNILE DE PROPRIETATE, DOMENIU PUBLIC ŞI SERVICIU PUBLIC POTRIVIT CONSTITUŢIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REVIZUITĂ ŞI REPUBLICATĂ

I. Generalităţi

§ 1. Istoric[1]

Etimologia termenului domeniu se regăseşte *„în latinescul dominium/dominus (stăpânire/stăpân) evocând, în esenţă, un ansamblu de bunuri aparţinând persoanelor morale de drept public"*[2].

În ţara noastră, regăsim termenii de *bun public*, *proprietate obştească, proprietatea obştei săteşti, domeniu public*. Cele două Regulamente Organice, al Valahiei şi al Moldovei au şi meritul de a fi primele acte juridice care consacră termenul de *domeniu public* într-o accepţiune apropiată celei actuale.

O etapă distinctă în fundamentarea conceptului de *domeniu public* este reprezentată de legiuirile adoptate de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, dintre care menţionăm *Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene nr. 396/1864, Legea pentru regularea proprietăţii rurale din 1864* şi *Legea nr. 1378/1864 pentru expropriaţiune pentru cauză de utilitate publică.* Prin aceste reglementări nu numai că se prevede noţiunea de *domeniu public,* dar se identifică şi *bunurile care aparţin domeniului public judeţean* şi *comunal,* precum şi *regimul juridic al expropriaţiunii pentru cauză de utilitate publică.*

Codul civil din 1864, deşi consacra noţiunea de *domeniu public* şi *dependinţele* acestuia, nu reuşea o clarificare conceptuală, limitându-se să preia dispoziţii ale Codului Civil francez din 1804. Tot în 1864 se instituie *Domeniul Coroanei*, în care sunt incluse anumite bunuri imobiliare, asupra cărora Coroana avea un drept de folosinţă, fără să fie obligată să plătească vreo cauţiune sau impozit către stat, iar imobilele care compuneau acest domeniu erau declarate *inalienabile* şi *imprescriptibile*[3].

În epoca modernă, constituţiile statelor au declarat proprietatea, de orice natură, sacră şi inviolabilă. Constituţiile României din 1866, 1923 şi 1938 au conţinut reglementări exprese sau implicite privind proprietatea şi domeniul public, precum şi regimul exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

---

[1] Pentru o dezvoltare a acestei problematici, v. V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri private, op. cit.,* 2001, Capitolul II – *Privire asupra evoluţiei istorice a noţiunii de domeniu public.*

[2] Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* 2015, p. 141 şi nota de subsol nr. 1.

[3] V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri private,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, pp. 59-61.

În regimul totalitar, ideea de proprietate/domeniu publică/public este considerată căzută în desuetudine. Ea a fost înlocuită cu *proprietatea socialistă a întregului popor,* care poate fi considerată o formă specifică de regăsire a ideii de domenialitate publică în regimul totalitar[1].

Înţelegerea regimului proprietăţii, care poate fi deţinută de stat sau unitatea administrativ-teritorială, trebuie raportată la **personalitatea juridică a acestora.** Pornind da la faptul că statul şi unitatea administrativ-teritorială deţin în proprietate atât bunuri publice, cât şi bunuri private, s-a fundamentat teza **dublei personalităţi a statului** în privinţa gestionării bunurilor sale: atunci când gestionează bunurile din domeniul public, statul şi unitatea administrativ-teritorială acţionează în virtutea **personalităţii lor de drept public,** iar când gestionează bunurile din domeniul lor privat, acţionează în virtutea personalităţii lor de drept privat[2]. De aici, ideea unei **capacităţi de drept civil** şi a **unei capacităţi de drept public,** recunoscută în doctrină[3], consacrată şi de vechea lege a administraţiei publice locale, în prezent abrogată[4] în art. 4.

Cea de-a doua teză este acea a **unicităţii personalităţii statului şi unităţii administrativ-teritoriale,** fundamentată pe faptul că nu este de conceput ca aceeaşi entitate să aibă două personalităţi juridice, una de drept public şi alta de drept privat, în funcţie de actele juridice pe care le emite sau atribuţiile pe care le exercită[5]. Această teorie e susţinută şi de Codul administrativ, care în art. 96 alin. (1) prevede că *„Unităţile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu (...)".*

§ 2. Concepte

Interesul pentru **domeniul public** este determinat de implicaţiile pe care modul în care este el înţeles le are în planul realităţilor economice, sociale şi chiar politice din fiecare ţară. Goana după profit nu a putut să facă abstracţie de faptul că există, în fiecare stat, anumite bunuri care, prin specificul lor, nu pot fi apropriate, nu pot fi deţinute de persoanele fizice sau juridice, ci doar de statul sau unităţile administrativ-teritoriale respective sau, deşi pot fi deţinute şi de particulari, ele se supun unor reguli de protecţie din partea statului, pe care aceştia au obligaţia să le respecte[6].

Constituţia nu uzitează cu sintagma de *„domeniu public"*, ci cu aceea de *proprietate,* sub cele două forme ale sale, *proprietatea publică* şi *proprietatea privată.*

Semnificaţia conceptelor de *domeniu public* şi *proprietate publică* a fost analizată distinct de autorii de drept public şi cei de drept privat. În viziunea de drept public pe care o împărtăşim[7], care a fost fundamentată de regretatul profesor Antonie Iorgovan[8], cele două

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, vol. I, p. 157.

[2] G. del Vecchio, *Lecţii de filozofie juridică,* Ed. Europa Nova, 1995, p. 217.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit,* vol. II, ed. a 4-a, p. 171.

[4] Legea nr. 69/1991, publicată în M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991; republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996, abrogată prin Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale.

[5] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităţilor de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, p. 101.

[6] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 123.

[7] V. Vedinaş, *Tratat teoretic şi practic de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, p. 320.

[8] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 316.

concepte nu sunt sinonime, între ele există o relaţie de la întreg la parte. Aceasta deoarece **în domeniul public se includ, pe lângă bunurile proprietate publică, şi anumite bunuri private, care prin semnificaţia lor artistică, ştiinţifică, culturală, economică, istorică, justifică apartenenţa la domeniul public, ceea ce atrage un regim juridic specific, în care normele de drept public se suprapun peste cele de drept privat, având un rol dominant faţă de acestea din urmă.**

Susţinem astfel teza domeniului public în accepţiunea *lato sensu*, care include, pe lângă proprietatea publică şi anumite bunuri private, care a fost fundamentată de profesorul Antonie Iorgovan.

Se teoretizează chiar existenţa unui **drept administrativ al bunurilor,** ca *subramură a dreptului administrativ care cuprinde normele juridice care reglementează situaţia juridică a bunurilor administraţiei publice şi regimul domenial aplicabil acestora*[1]. Autorul citat foloseşte şi noţiunea de *proprietate administrativă*[2].

Preocuparea pentru definirea domeniului public este consistentă la autorii de drept public. Analizându-le, constatăm elemente care sunt comune viziunii acestora, cum ar fi apartenenţa acestor bunuri statului sau unităţii administrativ-teritoriale; regimul juridic de putere publică; destinaţia de a contribui la prestarea unui serviciu public. Într-o opinie, domeniul public este definit a reprezenta *un ansamblu de bunuri care aparţin statului sau unei unităţi administrativ-teritoriale şi care, în interes public, sunt administrate de autorităţi ale administraţiei publice, prin exercitarea de către acestea din urmă a unor prerogative de putere publică, în interesul organizării şi al funcţionării unor servicii publice*[3].

În doctrina de drept privat, se consideră că *„nu se poate vorbi nici de echivalenţă juridică (care presupune identitatea obiectului de reglementare) şi nici de complementaritate (care presupune completarea reciprocă)* ***ci de un raport de strictă corespondenţă juridică****, în sensul că din domeniul public fac parte exclusiv bunuri ce formează obiect al dreptului de proprietate publică şi reciproc, proprietatea publică poartă exclusiv asupra bunurilor din domeniul public"*[4]. Autorii consideră, în continuare, că sensul larg al noţiunii de **domeniu public** *nu are acoperire legală,* în sensul că nici Legea nr. 213/1998, care a fost mai întâi abrogată substanţial de Codul civil, şi apoi de Codul administrativ, rămânând un singur articol în vigoare[5] şi nici Codul administrativ actual nu constituie un fundament în desluşirea acestui sens. Însă continuă aceştia că şi în varianta în care am accepta, prin *reductio ad absurdum,* încadrarea anumitor bunuri private în domeniul public, *„ele nu dobândesc şi regimul juridic al bunurilor proprietate publică, pentru că nu sunt inalienabile, imprescriptibile şi, insesizabile"*[6]. Este adevărat că **ele nu**

---

[1] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 13.

[2] *Ibidem*, p. 9.

[3] C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ,* vol. II, tomul 2, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2021, p. 305.

[4] C. Zamşa, Fl.-A. Baias, în I. Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 1208.

[5] Este vorba despre art. 6.

[6] C. Zamşa, Fl.-A. Baias, în I. Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 1194.

dobândesc *în totalitate* regimul juridic al proprietății publice, însă dobândesc anumite reguli de protecție domenială, de natură să le protejeze, datorită semnificației deosebite pe care o au aceste bunuri și care, de altfel, sunt consacrate în legile speciale care le guvernează regimul juridic.

§ 3. Reglementare constituțională

Apreciem că **putem avea în vedere două categorii de dispoziții constituționale:**

a) dispoziții în care se reglementează expres instituția proprietății;

b) dispoziții în care regăsim proprietatea reglementată implicit, exemplu art. 135 intitulat *„economia"*, art. 138 intitulat *„bugetul public național"*, art. 56 care reglementează *„contribuțiile financiare"* etc.

Prezintă relevanță pentru instituția pe care o analizăm, art. 44, plasat în titlul II, consacrat *drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor* și intitulat *„dreptul de proprietate privată"* și 136, reglementat în titlul IV intitulat *„economia și finanțele"* și denumit *„proprietatea"*, care, prin conținutul și locul unde sunt plasate, determină concluzia se consacră două sedii materiei proprietății:

– **un sediu general,** prin **art. 136**, unde regăsim *dispoziții privind tipurile de proprietate, titularii acesteia, sfera proprietății publice* etc., unde *proprietatea ne apare mai mult în accepțiunea ei economică;*

– **un sediu special, art. 44**, unde *proprietatea ne apare mai mult în accepțiunea sa juridică, de drept fundamental al cetățeanului român în actualul sistem constituțional și legal.*[1]

Actualul art. 44 a suferit modificări consistente prin revizuirea din 2003. S-a consacrat norma conform căreia **proprietatea privată este garantată,** și nu doar dreptul de proprietate privată.

A fost modificată prevederea care interzicea cetățenilor străini și apatrizilor să dobândească terenuri în România alin. (2) al art. 44 prevăzând că *„Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal, indiferent de titular.* ***Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de legea organică, precum și prin moștenire legală".***

Constatăm că se **poate dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în România, însă acest drept se va putea exercita numai în condițiile care vor rezulta din procesul de aderare a țării noastre la Uniunea Europeană și din alte tratate la care România este sau va deveni parte, și numai pe bază de reciprocitate[2]. Printr-o lege organică urma să se stabilească modul de dobândire a proprietății terenurilor de către**

---

[1] Pentru dezvoltări asupra concepției avută în vedere încă din perioada de redactare a tezelor și apoi, a proiectului, v. A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției,* Ed. Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998, pp. 772-773 și 780.

[2] C. Ionescu, *Constituția României, Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, op. cit.,* p. 63.

cetăţenii străini şi apatrizi[1], care între timp s-a adoptat. Acei cetăţeni străini sau apatrizi care nu îndeplinesc condiţiile prevăzute de legea organică, nu pot dobândi terenuri în România, însă pot dobândi *dezmembrăminte ale dreptului de proprietate*[2];

Constituţia recunoaşte ambele modalităţi de dobândire a dreptului de proprietate, atât prin acte încheiate *inter vivos*, cât şi prin acte întocmite *mortis causa.* În ceea ce priveşte a doua posibilitate, constatăm că **prin Constituţie se recunoaşte numai moştenirea legală, nu şi cea testamentară,** soluţie care este de natură să contribuie la păstrarea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către subiecţii de drept cu cetăţenie sau naţionalitate română.

II. Repere în determinarea regimului constituţional general al proprietăţii

§ 4. Prevederi constituţionale exprese, implicite, corelaţia dintre ele

I) Ca prim reper, se impune analiza prioritară **a art. 136** din Constituţie, **sediul general**, din care rezultă următoarele:

(1) Proprietatea este publică sau privată.

Din acest alineat desprindem *structura proprietăţii în actualul sistem constituţional şi anume, privată şi publică. În actualul sistem proprietatea privată este regula şi cea publică excepţia.*

Rezultă că în prezent putem vorbi doar despre *proprietatea publică sau privată a statului (sau a unităţii administrativ-teritoriale).*

(2) Proprietatea publică este garantată şi ocrotită prin lege şi aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale.

Elementul de distincţie între cele două tipuri de titulari este cel al **interesului** corespunzător bunului, fiind vorba despre **bunuri de interes naţional**, care aparţin domeniului public al statului şi **bunuri de interes local** (comunal, orăşenesc sau judeţean) care intră în proprietatea publică a unităţii administrativ-teritoriale. Se prevede de asemenea garantarea şi ocrotirea proprietăţii publice.

(3) Bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietăţii publice.

Regăsim aici delimitată *sfera proprietăţii publice.* Bunurile care aparţin domeniului public, din punctul de vedere al izvorului lor, sunt *fie bunuri stabilite de Constituţie, fie bunuri stabilite prin legea organică la care trimite Constituţia.*

Din analiza comparativă a textului constituţional din 1991 şi a celui din 2003, vom constata că există **unele diferenţe de fond,** nu numai de formă. S-au eliminat din sfera proprietăţii publice *căile de comunicaţie,* pe considerentul privatizării unor servicii publice (gaze, energie, apă), inclusiv al bunurilor necesare pentru funcţionarea acestor servicii publice[3]. Eliminarea din enumerarea textului constituţional a *căilor de comunicaţie* a fost

[1] În prezent, este vorba despre Legea nr. 312/2005, publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.
[2] C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale,* ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017, p. 151.
[3] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 75.

considerată necesară de către Comisia de revizuire a Constituţiei şi pentru că atrăgea blocaje în procesul de negociere în vederea închiderii Capitolelor de aderare la Uniunea Europeană[1].

Diferenţe există şi în **reformularea modului de redactare a unor categorii de bunuri**[2].

Cu privire la sfera bunurilor proprietate publică, Înalta Curte s-a pronunţat prin **Decizia nr. 25 din 29 iunie 2015**[3] şi **a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Bacău - Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal,** prin Încheierea din 26 februarie 2015, pronunţată în Dosarul nr. 3903/89/2013, şi, în consecinţă, a stabilit că *„Dispoziţiile art. 1 din Legea petrolului nr. 238/2004, cu modificările şi completările ulterioare, se interpretează în sensul că* ***gazele de şist se includ în categoria "resurselor de petrol" ce fac obiectul exclusiv al proprietăţii publice şi aparţin statului român."***

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condiţiile legii organice, ele pot fi date în administrare unei regii autonome ori instituţii publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condiţiile legii organice.

Prin ultimul alineat al art. 136 se consacră unul dintre principiile proprietăţii private, şi anume inviolabilitatea, care trebuie însă să se realizeze *„în condiţiile legii organice".*

Se impune coroborarea acestui ultim alineat atât cu art. 44 alin. (3), (4) şi (5) care reglementează instituţiile **exproprierii pentru cauză de utilitate publică** şi ale **posibilităţii folosirii subsolului oricărui imobil pentru lucrări de interes general,** precum şi cu art. 53, care reglementează **cadrul general al restrângerii oricărui drept sau libertăţi,** inclusiv a dreptului fundamental de proprietate privată, prevăzut de art. 44.

Chiar dacă dreptul de proprietate, ca drept fundamental al omului, este stimulentul cel mai puternic al activităţii omeneşti, există un motiv care justifică anumite limitări ale acestui drept şi anume **interesul general**[4]. Între acestea, exproprierea, confiscarea şi naţionalizarea sunt cele mai severe măsuri, deoarece ele nu reprezintă simple limitări ale proprietăţii private, ci atrag chiar pierderea ei[5].

În accepţiunea europeană, **exproprierea** impune aceleaşi condiţii, recunoscute tradiţional în regimul acestei instituţii, respectiv: *utilitatea publică să fie determinată prin lege; despăgubirea trebuie să fie justă şi prealabilă exproprierii,* astfel încât *suma plătită să nu fie inferioară valorii adevărate a bunului.* Prin jurisprudenţa europeană s-au configurat şi

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 293.

[2] Astfel, *bogățiile de orice natură ale subsolului* au devenit, în versiunea din 2003, *bogățiile de interes public ale subsolului,* tocmai pentru a se scoate în evidență că proprietatea publică se stabilește în considerațiunea interesului general, iar expresia *apele cu potențial energetic valorificabil și acelea care pot fi folosite în interes public* a devenit *apele cu potențial energetic valorificabil de interes național,* o formulare mai sintetică, prin care categoria de bun este menținută, dar îi este asociată ideea de interes național. (A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, op. cit.,* p. 293.

[3] Decizia nr. 25 din 29 iunie 2015, publicată în M. Of. nr. 638 din 21 august 2015, pronunțată în dosarul nr. 1228/1/2015, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

[4] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 60.

[5] C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale, op. cit.,* ed. a 2-a, p. 135.

anumite reguli cu privire la expropriere, şi anume: *să se determine necesitatea exproprierii; să se constate adecvarea măsurii la scopul urmărit* şi *să se stabilească* ***proporţionalitatea*** *între limitările aduse proprietăţii şi avantajele primite*[1].

II) Cel de-al doilea reper constituţional rezultă din ***gruparea pe categorii a dispoziţiilor art. 136,*** care determină identificarea următoarelor categorii de dispoziţii:

a) cu privire la *structura* (tipologia)[2] proprietăţii, privată şi publică;

b) cu privire la *protecţia pe care statul o asigură proprietăţii publice,* fiind vorba despre *ocrotirea şi garantarea* acesteia;

c) cu privire la *titularii* proprietăţii publice, **statul** şi **unitatea administrativ-teritorială.**

În ceea ce priveşte titularii proprietăţii private, *nu se impune nicio calitate specială a acestora, proprietatea privată poate fi deţinută de orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, inclusiv statul şi unitatea administrativ-teritorială;*

d) cu privire la *sfera* proprietăţii publice, înţelegând că aceasta poate fi determinată *prin Constituţie sau prin legea organică la care trimite aceasta.* Restul bunurilor care nu aparţin, potrivit Constituţiei sau legii organice, proprietăţii publice, vor aparţine proprietăţii private;

e) cu privire la *regimul juridic al celor două tipuri de proprietate*, respectiv *inalienabilitatea* pentru proprietatea publică şi *inviolabilitatea* pentru proprietatea privată;

f) cu privire la *mijloacele de punere în valoare a proprietăţii publice,* fiind vorba despre *darea în administrare, concesionarea, închirierea* şi *darea în folosinţă gratuită.*

III) Este necesară **luarea în considerare, în analiza sediilor proprietăţii şi a altor dispoziţii** pentru determinarea regimului constituţional al proprietăţii.

Prin art. 135 se consacră caracterul de piaţă al economiei şi sarcinile ce revin statului din acest caracter. Printre acestea regăsim *„exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu interesul naţional"*. Constatăm că art. 135 lit. d) face vorbire despre *„resurse naturale*", pe când art. 136 vorbeşte despre *„bogăţiile de interes public ale subsolului"*. În conţinutul acestui articol se regăsesc reglementări referitoare la *protejarea interesului public în activitatea economică,* acest lucru presupunând *emiterea de reglementări specifice*[3].

IV) Regimul proprietăţii e dominat de teza conform căreia **în actualul sistem de drept, proprietatea privată este regula, iar cea publică excepţia,** deoarece:

a) sfera proprietăţii publice este expres determinată de Constituţie sau de legea organică la care trimite aceasta, rezultând, a contrario, că restul bunurilor care nu aparţin proprietăţii publice urmează să reprezinte bunuri proprietate privată.

b) titularii proprietăţii publice sunt expres prevăzuţi de Constituţie.

V) Un reper concluzie este acela că **deşi Constituantul român nu consacră expres sintagma de domeniu public, se poate vorbi despre o consacrare implicită a acesteia, ca un corolar al ideilor exprimate până în prezent**.

---

[1] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 62.

[2] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 165.

[3] S. Gherghina în I. Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 1198.

Aceasta poate fi dedusă, **din regimul constituţional al proprietăţii publice,** dar şi din cel al proprietăţii private în ansamblul ei, cu precădere al celei private care este inclusă în sfera domeniului public şi care se supune unui regim juridic mixt, de drept public şi de drept privat, în care regimul de drept public este predominant.

VI) Statul şi unitatea administrativ-teritorială au două domenii:

– un domeniu public, supus unui regim de putere publică, care le conferă statutul de persoane juridice de drept public;

– **un domeniu privat**, supus tradiţional dreptului comun, însă prin regimul pe care Codul administrativ i-l consacră, putem afirma că preponderenţa este spre drept public, cum vom mai arăta.

Proprietatea publică a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale este în prezent reglementată de Codul civil şi de Codul administrativ, iar domeniul privat al acestora este reglementat de Codul administrativ, care consacră partea a V-a a sa *exercitării* ***dreptului de proprietate publică şi privată*** *a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale.*

Codul administrativ consacră partea a V-a a sa *regulilor specifice privind proprietatea publică şi privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale* şi defineşte conceptele, prin art. 286, după cum urmează.

Domeniu public, potrivit alin. (1) al articolului, *este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.*

Constatăm că legiuitorul îl defineşte prin raportare la **sferă,** care este *determinată de Constituţie sau lege*, permiţându-se să se adauge şi alte bunuri, cu condiţia de a fi fost dobândite de unul din titulari prin *modurile prevăzute de lege* şi la **calitatea lor esenţială,** aceea ce a fi *de uz sau de interes public.*

Domeniul public al statului, potrivit alin. (2) al textului, *este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, din cele prevăzute în anexa nr. 2, precum şi din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public naţional.*

Domeniul public al judeţului, conform alin. (3), *este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 3, precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public judeţean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului judeţean, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional.*

Domeniul public al comunei, al oraşului sau al municipiului *este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 4, precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional ori judeţean.*

Codul administrativ foloseşte, astfel, drept criteriu de diferenţiere între domeniul public al statului şi cel al unităţilor administrativ-teritoriale **caracterul, naţional sau local, al uzului sau interesului public.**

Prin modul de redactare, Constituţia consacră un sistem al proprietăţii specific economiei de piaţă, înscriindu-se, şi din acest punct de vedere, în spiritul constituţionalismului european actual[1]. Statul şi ceilalţi titulari ai puterii publice au obligaţia să respecte proprietatea, care în sistemul românesc actual este atât **garantată,** cât şi **ocrotită,** şi să se

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită, op. cit.* p. 296.

abţină de la orice acţiuni care ar putea aduce atingere acestui drept. Legiuitorul este singurul care poate afecta dreptul de proprietate, însă doar în situaţia în care urmăreşte un **obiectiv de interes general,** iar intervenţia lui să nu releve o disproporţie manifestă în ceea ce priveşte utilitate publică, iar caracterul just al despăgubirii impune respectarea proporţionalităţii stricte între valoarea bunului şi suma primită cu titlu de despăgubire[1].

III. Regimul constituţional al proprietăţii publice. Relaţia domeniu public – proprietate publică

§ 5. Domenialitatea publică

Constituţia României are meritul de a tranşa dispute celebre exprimate de-a lungul timpului în această materie.

A) Se stabileşte ***care sunt titularii proprietăţii publice,*** putând identifica o *proprietate publică a statului,* care cuprinde bunurile de interes naţional şi *una a unităţii administrativ-teritoriale* (comună, oraş sau judeţ), care cuprinde bunurile de interes local.

B) Se stabilesc *ce bunuri intră în sfera proprietăţii publice,* ***fără a epuiza toate bunurile care o compun,*** **prin lege organică această sferă poate fi extinsă.**

În prezent este vorba de Codul administrativ, partea a V-a, la care se adaugă dispoziţii ale Codului civil, aprobat prin Legea nr. 287/2009[2], care a fost republicat[3] în temeiul art. 218 din Legea nr. 71/2011[4] care i-a adus şi importante modificări.

C) Identificăm existenţa a ***două domenii, un domeniu public şi unul privat.*** Noţiunea de domeniu public, la rândul ei, nu se limitează doar la bunurile proprietate publică. Ea mai include şi unele bunuri proprietate privată care au o semnificaţie specială, care justifică apartenenţa la domeniul public[5].

D) În ceea ce priveşte proprietatea publică, pe de o parte, este declarată *inalienabilă*, iar pe de altă parte, sunt stabilite **forme de valorificare şi de antrenare în circuitul social şi juridic**, realizat prin intermediul dării în **administrare, concesionării, închirierii şi al folosinţei gratuite.**

§ 6. Reglementarea proprietăţii publice potrivit noului Cod civil

6.1. Reglementări privind proprietatea publică se regăsesc în Codul civil în **Titlul VI,** care poartă chiar denumirea **„proprietatea publică",** art. 858-875, precum şi în art. 854 care are aceeaşi denumire. Ni se pare firesc ca în Codul civil să existe şi unele prevederi privind proprietatea publică, necesare inclusiv din perspectiva de a se reglementa de o manieră mai completă proprietatea privată. De a se consacra, în acest fel cele două tipuri de proprietate existente în prezent în România, recunoscute ca atare de art. 136 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia *proprietatea este publică sau privată.* Ar fi fost însă firesc,

---

[1] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 63.

[2] Publicată iniţial în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009.

[3] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

[4] Publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

[5] Cu privire la fundamentarea conceptelor de domeniu public în accepţiune *lato sensu* şi *stricto sensu*, v. V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri proprietate privată, op. cit.,* 2001, pp. 17-23.

credem noi, ca să fie vorba despre prevederi de maximă generalitate, referitoare la aceasta, la sfera bunurilor, eventual modurile de dobândire, şi nu să fie decupate prevederi din legea organică privind proprietatea publică şi să fie transferate în Codul civil.

6.2. Pentru Codul civil, analiza trebuie să pornească de la art. 554 alin. (1) potrivit căruia *bunurile statului şi ale unităţilor administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin destinaţia legii, sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietăţii publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea.* În acest text regăsim **definiţia proprietăţii publice,** implicit determinarea **obiectului acesteia,** prin raportare la **criteriile care determină apartenenţa unui bun la proprietatea publică.** Este vorba astfel despre **bunurile care fie prin natura lor,** fie **prin voinţa legiuitorului, *declaraţia acestuia,* prezintă uz sau interes public.**

Discutabilă ni se pare cea de-a doua prevedere a textului, potrivit căreia *dacă prin lege nu se prevede altfel, dispoziţiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică şi dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă.* Pe lângă expresia nepotrivită şi pe alocuri puerilă, *însă numai,* fondul abordării este eronat în acest text, pentru că **ea stabileşte caracterul de drept comun pe care dreptul de proprietate privată l-ar avea în raport cu dreptul de proprietate publică, situaţie cu care, evident, nu putem fi de acord.** Dreptul de proprietate publică are o identitate care îl situează la antipodul dreptului de proprietate privată şi îl plasează în sfera dreptului public, nu a celui privat. Mai mult chiar, în ceea ce priveşte **proprietatea privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale,** care formează **domeniul privat al acestora, se supune normelor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.** Precizăm că **regula, în ceea ce o priveşte proprietatea publică, o formează regimul de drept public, şi numai prin excepţie regăsim norme ale dreptului privat. Textul de lege, în forma actuală, transformă excepţia în regulă şi regula în excepţie,** soluţie pe care nu o putem împărtăşi. Iar precizarea cu privire la necesitatea existenţei unei compatibilităţi cu dreptul public nu salvează situaţia.

Prin Codul administrativ se realizează ceea ce putem numi o *„răsturnare"* a acestei reguli, în sensul că domeniului privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale i se consacră reguli *„împrumutate"* de la regimul de putere publică aplicabil proprietăţii publice, soluţie pe care o apreciem legitimă. Calitatea de *„proprietar"* a acestora nu poate fi identificată cu cea a particularilor.

6.3. Reglementarea de ansamblu a proprietăţii publice în Codul civil o regăsim în **titlul VI,** care este structurat în **două capitole.** Primul capitol este consacrat unor **dispoziţii generale.**

În art. 858 regăsim *definiţia dreptului de proprietate publică.* Observăm, mai întâi, că textul este sensibil apropiat ca şi conţinut, cu art. 554 alin. (1), ceea ce se schimbă nesemnificativ din punct de vedere al fondului, şi la fel de neinspirat din punct de vedere al formei, este partea finală a lui, care înlocuieşte alocuţiunea *însă numai* cu expresia *cu condiţia.*

În art. 859 sunt reglementate *obiectul proprietăţii publice* şi *delimitarea faţă de domeniul privat.* Alin. (1) al art. 859 are o formulare care este identică, din punct de vedere al conţinutului şi al tehnicii de redactare, cu prevederile art. 136 alin. (3) din Constituţie. În ceea ce priveşte **delimitarea** faţă de domeniul privat, nu regăsim anumite **criterii de delimitare,** cum ar fi fost, în opinia noastră, corect.

Următorul aspect al proprietăţii publice care este reglementat de Codul civil în art. 861 îl reprezintă **caracterele dreptului de proprietate publică,** fiind vorba, în limbajul tradiţional al dreptului public despre **principiile care guvernează regimul juridic al proprietăţii publice.** Această problematică urmează să o analizăm în secţiunea specială consacrată ei.

În **art. 862** regăsim reglementate **limitele exercitării dreptului de proprietate publică.**

Temeiul constituţional al acestei prevederi îl reprezintă art. 53 din legea fundamentală, care consacră norma de principiu conform căreia exerciţiul oricărui drept fundamental şi al oricărei libertăţi poate fi restrâns, cu condiţia ca restrângerea să se facă numai prin lege şi să fie determinată de situaţiile prevăzute expres şi limitativ de el.

În ceea ce priveşte dreptul de proprietate privată, precizăm că **apartenenţa unui bun privat la domeniul public are semnificaţia restrângerii acestui drept fundamental,** permisă de art. 53 din Constituţie. Corespondentul acestei situaţii juridice îl reprezintă norma de la art. 862 care în alin. (1) admite că, *dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.*

Alin. (2) al art. 862 prevede că *incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietăţii publice şi persoana interesată sau, în caz de divergenţă, pe cale judecătorească.* Iar în ultimul alineat al textului se consacră *dreptul persoanei interesate la o justă şi promptă despăgubire din partea titularului proprietăţii publice care nu a putut fi limitată în exercitarea dreptului său datorită incompatibilităţii constatate, amiabil sau judiciar, cu limitarea.*

În art. 863 sunt reglementate *„cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică"*, respectiv **modalităţile legale de dobândire a dreptului de proprietate publică.**

În conformitate cu art. 863, există următoarele **cazuri de dobândire a dreptului de proprietate publică:**

a) prin achiziţie publică, efectuată în condiţiile legii;

b) prin **expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condiţiile legii**.

Pentru rigurozitate, se impune o completare a textului, în acord cu art. 44 alin. (3) din legea fundamentală, care stabileşte norma de principiu conform căreia *nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauza de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire.* Pentru a fi în deplină concordanţă cu aceasta, art. 863 lit. b) ar fi trebuit să prevadă prin *„expropriere pentru cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire"*, formulă pe care o propunem de *lege ferenda.*

c) prin **donaţie sau legat,** acceptat în condiţiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voinţa dispunătorului, devine de uz ori de interes public;

d) prin **convenţie cu titlu oneros**, dacă bunul, prin natura lui sau prin voinţa dobânditorului, devine de uz, ori de interes public.

O asemenea modalitate nu era prevăzută anterior, şi o considerăm benefică.

e) prin **transferul unui bun** din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unităţii administrativ-teritoriale, în domeniul public al acestuia, în condiţiile legii[1].

[1] Exemplu H.G. nr. 31/2015 privind schimbarea regimului juridic al unor imobile şi pentru modificarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 58 din 23 ianuarie 2015.

Formula *în condițiile legii* la care trimite art. 863 lit. e) în partea sa finală, trebuie interpretată prin raportare la prevederile Codului civil.

f) prin **alte moduri stabilite prin lege.** Constatăm că actualul text al art. 863 C. civ. nu epuizează sfera modalităților în care poate fi dobândit dreptul de proprietate publică, permițând, prin norma de trimitere ca această sferă să poată fi extinsă la alte modalități prevăzute de lege.

Stingerea dreptului de proprietate publică face obiect de reglementare al **art. 864 C. civ.** Sunt prevăzute **trei modalități de stingere a dreptului de proprietate publică**, iar acestea trebuie să intervină toate **în condițiile legii**, și anume:

A) pieirea bunului, ceea ce atrage dispariția bunului în materialitatea sa;

B) trecerea bunului în domeniul privat, sau mai corect, transferul acestuia din domeniul public în domeniul privat, ca să utilizăm limbajul consacrat la dobândirea dreptului de proprietate publică[1].

C) atunci **când a încetat uzul sau interesul public căruia, îi era afectat bunul** respectiv.

Prin **art. 865** este reglementată **apărarea dreptului de proprietate publică.**

Textul operează cu **două concepte,** a căror semnificație se impune a fi desluşită pentru înțelegerea lor corectă și anume:

a) titularul proprietății publice, cu precizarea că din calitatea de titular al dreptului de proprietate publică rezultă cea de **titular al obligației de apărare în justiție a proprietății publice,** *„obligația apărării în justiție a proprietății publice revine titularului".*

b) titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice, reglementate în Titlului VI, denumit *„drepturi reale corespunzătoare proprietății publice".*

Este vorba despre **trei astfel de drepturi** și anume **dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit.**

Alineatul (2) al art. 863 prevede că **titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice,** respectiv titularii dreptului de administrare, de concesiune sau de folosință cu titlu gratuit sunt obligați:

a) să îl informeze pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică;

b) să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă.[2]

Ultimul alineat al acestui articol prevede că dispozițiile art. 563 C. civ. se aplică în mod corespunzător, textul reglementând *acțiunea în revendicare.*[3]

6.4. Capitolul II al Titlului VI referitor la proprietatea publică este consacrat regle-

---

[1] Este vorba despre art. 863 lit. e) C. civ.

[2] Este vorba despre art. 74-76 C. pr. civ., care reglementează instituția *arătării titularului dreptului*

[3] Textul art. 563 C. civ. are următorul conținut: (1) Proprietarul unui bun are dreptul de a-l revendica de la posesor sau de la o altă persoană care îl deține fără drept. El are, de asemenea, dreptul la despăgubiri, dacă este cazul. (2) Dreptul la acțiunea în revendicare este imprescriptibil, cu excepția cazurilor în care prin lege se dispune altfel. (3) Dreptul de proprietate dobândit cu bună-credință, în condițiile legii, este pe deplin recunoscut. (4) Hotărârea judecătorească prin care s-a admis acțiunea în revendicare este opozabilă și poate fi executată și împotriva terțului dobânditor, în condițiile Codului de procedură civilă".

mentării **drepturilor reale corespunzătoare proprietăţii publice**. În doctrina de drept public, această problemă este tratată sub denumirea generică de *modalităţi de punere în valoare a bunurilor proprietate publică,* formulă prevăzută şi de Legea nr. 554/2004 care, în art. 2 alin. (1) lit. c) teza a doua, asimilează actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect ***punerea în valoare a bunurilor proprietate publică,*** precum şi **executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice.**

Codul civil consacră **trei drepturi reale corespunzătoare proprietăţii publice şi anume dreptul de administrare, dreptul de concesiune şi dreptul de folosinţă cu titlu gratuit,** prevăzute deşi de art. 136 alin. (4) din Constituţie.

§ 7. Reglementarea proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale prin Codul administrativ[1]

A. Prezentare generală Codul administrativ consacră acestei materii partea a V-a a sa. Până la adoptarea lui, această materie „suferea" de absenţa unei reglementări cu vocaţie de a fi unitară şi coerentă, cu toate consecinţele în plan practic pe care le atrăgea.

Reglementarea în Cod a proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale a fost unul din *punctele nevralgice* care s-au impus a fi clarificate, Ministerul Justiţiei exprimând teama ca reglementarea să nu o „dubleze" pe cea din Codul civil.

Capitolul I al primului titlu al părţii a V-a conţine *dispoziţiile generale,* care se referă la *regulile specifice aplicabile proprietăţii publice şi private a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.*

Sunt consacrate prin art. 285 **patru principii aplicabile acesteia,** respectiv principiile **priorităţii interesului public,** al **protecţiei şi conservării,** al **gestiunii eficiente** şi al **transparenţei şi publicităţii.** Ele reprezintă, cu precădere, reguli ale exploatării, gestionării şi valorificării acestor bunuri, cărora li se alătură principiile specifice regimului juridic al proprietăţii publice (inalienabilitatea, imprescriptibilitatea şi insesizabilitatea).Înţelegerea acestor principii trebuie raportată la finalitatea reglementării, care priveşte exercitarea dreptului de proprietate publică în scopul îndeplinirii de către stat şi unităţile administrativ-teritoriale a misiunilor de interes general ce le revin[2].

Prin anexele 2, 3 şi 4 ale Codului se delimitează bunurile ce compun domeniul public al statului, al judeţului şi comunei.

B) Exercitarea dreptului de proprietate. Se face fie de către **Guvern,** prin **ministere şi celelalte organe ale administraţiei centrale de specialitate,** pentru bunurile care constituie domeniul public al statului, fie de către **autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale**, respectiv **consiliul local (comunal, orăşenesc, municipal), Consiliul General al Municipiului Bucureşti** şi **consiliul judeţean,** pentru bunurile care constituie domeniul public al unităţilor administrativ-teritoriale. Ministerului Finanţelor Publice este cel care reprezintă statul în instanţă, indiferent de autoritatea care exercită dreptul de proprietate asupra unui bun proprietate publică a statului.

---

[1] Această secţiune are la bază lucrarea V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. a 3-a, pp. 304-309.

[2] E. Bălan, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 880.

C) Inventarierea. O importanţă deosebită au art. 288-289 care reglementează **inventarierea bunurilor din domeniul public al statului** şi **unităţii administrativ-teritoriale.** Ca regulă, fiecare autoritate a administraţiei publice centrale de specialitate care deţine astfel de bunuri realizează inventarierea lor, iar centralizarea intră în competenţa ministerului cu atribuţii în domeniul finanţelor publice.

Pentru unităţile administrativ-teritoriale, inventarierea anuală a acestor bunuri se face de către o **comisie de inventariere,** condusă de primar sau preşedintele consiliului judeţean sau de o persoană delegată de către aceştia.

Procedura instituită include consultări, puncte de vedere, termene, pentru a asigura o cât mai mare corectitudine şi realism inventarului întocmit, care reprezintă parte integrantă – anexă – a statutului unităţii administrativ-teritoriale.

Inventarul se publică pe site-ul fiecărei unităţi administrativ-teritoriale, într-o secţiune distinctă.

D) Acceptarea donaţiilor şi legatelor. O reglementare laborioasă consacră Codul şi în ceea ce priveşte **acceptarea donaţiilor şi a legatelor.** Norma întregeşte procedura cazului de dobândire a dreptului de proprietate publică reglementat de art. 863 lit. c) C. civ., *prin donaţie sau legat acceptat în condiţiile legii, dacă bunul, prin natura sau voinţa dispunătorului, devine de uz ori de interes public*[1].

În stabilirea organului competent să le accepte, Codul face distincţie între cele care privesc bunuri **imobile** şi **mobile** şi, pentru acestea din urmă, în funcţie de **valoarea bunului, peste 500 000 lei** sau **sub această valoare.**

Pentru **bunurile imobile,** competenţa aparţine **Guvernului** şi **autorităţii deliberative a autonomiei locale.** Pentru **bunurile mobile,** competenţa aparţine **Guvernului** şi, respectiv, **organului deliberativ al autonomiei locale,** atunci când valoarea lor este **peste 500.000 lei** şi, respectiv, **conducătorului organului administraţiei centrale de specialitate competent,** în funcţie de obiectul operaţiunii sau **conducătorului organului sau instituţiei administraţiei publice locale, pentru donaţiile şi legatele de bunuri mobile a căror valoare de piaţă este mai mică sau egală cu 500.000 lei** şi se realizează prin **hotărâri ale Guvernului** sau, după caz, **ale consiliului local sau judeţean** şi, respectiv, **ordin** sau **dispoziţie** a conducătorului administraţiei publice centrale sau locale.

Este necesar fie **avizul ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice locale,** fie **avizul organului deliberativ al administraţiei publice locale.** Legea nu prevede care este **natura avizului.** Deşi textul nu precizează, credem că avizul ar trebui să fie **cel puţin consultativ.**

E) Trecerea bunurilor dintr-un domeniu în altul.

În ceea ce priveşte **trecerea bunurilor în domeniul public,** Codul aduce modificări referitoare la unele din actele juridice prin care se realizează acest lucru, cât şi în privinţa procedurii de urmat, atât anterioare, cât şi posterioare derulării ei. Art. 863 din actualul Cod civil consacră **trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public al aceluiaşi titular al dreptului de proprietate** ca reprezentând **una din modalităţile de dobândire a dreptului de proprietate publică**[2]. Semnalăm faptul că problematica **dobândirii dreptului de**

---

[1] E. Bălan, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 895.

[2] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Actele administraţiei publice. Domeniul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 175.

proprietate publică nu este reglementată în Codul administrativ, ea regăsindu-se în Codul civil.

Codul administrativ consacră cinci astfel de proceduri: **trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale;** cea din domeniul **public al unei unităţi administrativ-teritoriale în cel al statului; trecerea unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unităţi administrativ-teritoriale; trecerea unui bun din domeniul public al unui judeţ în domeniul public al altui judeţ limitrof** şi **trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public al aceluiaşi titular al dreptului de proprietate.**

Atragem atenţia că prin Cod sunt reglementate de o manieră limitativă astfel de proceduri, ceea ce înseamnă că **altele nu mai pot fi adăugate şi utilizate în practică.**

Elementul de noutate pe care îl aduce Codul este faptul că **întotdeauna aceste operaţiuni se fac prin hotărâri ale Consiliului local sau judeţean**, spre deosebire de vechea lege care prevedea **fie hotărârea Guvernului,** când bunul urma să aparţină statului, fie pe cea a **organului deliberativ al autonomiei locale,** când bunul urma să aparţină acestuia.

Codul reglementează şi **trecerea în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăţilor comerciale sau regiilor autonome, în care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar,** care se poate face numai **cu plată** şi întotdeauna **cu acordul adunării generale a acţionarilor societăţii comerciale respective.** În absenţa acordului, **bunurile respective pot fi trecute numai prin expropriere pentru cauză de utilitate publică**[1].

Trecerea din domeniul public în cel privat al aceluiaşi titulari sau al unor titulari diferiţi este reglementată în capitolul care reglementează domeniul privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale. În practică aceasta este folosită ca o „portiţa" atunci când se doreşte să se creeze premisele pentru ca să se ajungă la înstrăinarea unui bun, care, dacă ar fi rămas în domeniul public, nu s-ar fi putut realiza datorită caracterului inalienabil al său. Din păcate, caracterul inalienabil al bunurilor din domeniul public s-a dovedit a fi de multe ori „trădat" în practică sau „ocolit" prin tot soiul de experienţe care i-au „împuţinat" conţinutul şi cu care niciodată nu am fost de acord.

F) Modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică. Sunt reglementate în Capitolul III al primului Titlu.

Statul şi **unitatea administrativ-teritorială,** au, în calitate de **unici titulari ai dreptului de proprietate publică,** un drept de *administrare generală*[2] asupra acestui tip de proprietate, la care, adăugăm noi, şi asupra proprietăţii private a lor. Concretizarea lui se realizează prin cele patru modalităţi prevăzute de acest capitol.

Concesionarea era anterior reglementată printr- un act normativ separat (de O.U.G. nr. 54/2006), însă pentru celelalte trei modalităţi existau doar reglementări disparate.

Titularii dreptului de exercitare a dreptului de proprietate publică se regăsesc reglementaţi în primul Capitol al primului Titlu al Părţii a V-a. Este vorba despre **Guvern,** prin **ministerele de resort şi organele de specialitate ale administraţiei publice centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor.** Constatăm că **legiuitorul nu reţine, printre aceste subiecte de drept şi autorităţile administraţiei centrale de specialitate autonome, ci**

[1] E.L. Cătană, *Drept administrativ. Curs universitar,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 248.

[2] V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, pp. 206-207.

doar Guvernul, prin organele administrative centrale care i se subordonează direct sau indirect.

Cea de-a doua categorie de entități o reprezintă **autoritățile deliberative ale administrației publice locale,** respectiv **consiliile locale, cu toate subcategoriile pe care le includ – comunale, orășenești, municipale sau ale sectoarelor municipiului București.** Între atribuțiile pe care le exercită acestea se regăsesc, potrivit art. 129 alin. (2) lit. c) și art. 173 alin. (1) lit. c) și **atribuții privind administrarea domeniului lor public și privat.** Atenționăm că, dacă în ceea ce privește **Guvernul**, acesta exercită prerogativa respectivă **prin intermediul autorităților administrației centrale de specialitate care le sunt subordonate,** în cazul **autorităților deliberative ale administrației publice locale,** acestea exercită prerogativele speciale în mod direct.

Împreună, exercită rolul de **administrator general al domeniului public și al domeniului privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale**[1].

Dat fiind faptul că această materie face obiectul unui capitol distinct al prezentei lucrări, vom analiza dispozițiile relevante ale Codului la acel capitol.

G) Dreptul de proprietate privată al statului și al unităților administrativ-teritoriale. În Titlul II al Părții a V-a a Codului administrativ regăsim reglementata *exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale,* denumire care, cum neam mai exprimat[2], nu ni se pare cea mai inspirată, el cuprinzând mai multe categorii de dispoziții decât cele care privesc exercitarea propriu-zisă. Este structurat în trei capitole, în care sunt reglementate, în succesiune, *dispozițiile generale, trecerea în domeniul privat* și *unele reguli privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.*

Potrivit primului capitol, noțiunea de **domeniu privat al statului și unităților administrativ-teritoriale** include **toate bunurile care se află în proprietatea acestora și nu aparțin domeniului public.** Textul este în consonanță cu teza[3] conform căreia **proprietatea privată este regula, iar proprietatea publică, excepția.**

Regimul juridic al acestui tip de proprietate este cel consacrat de Legea nr. 287/2009 de aprobare a Codului civil, dacă prin lege nu se prevede altfel. Iar **legea** la care ne raportăm conține numeroase dispoziții care sunt derogatorii de la normele de drept comun. De aceea, **am putea spune că regula poate fi formulată mai degrabă în sensul său inversat**, anume că **și domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale se aplică normelor de drept public, dacă prin lege nu se prevede altfel.**

Regăsim reguli și cu privire la **inventarierea** bunurilor aflate în domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale. Pot fi identificate deosebiri majore față de inventarierea bunurilor din domeniul public al statului și al unității administrativ-teritoriale. În cazul **bunurilor imobile proprietate privată a statului**, obligația efectuării inventarierii aparține autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, regiilor autonome, societăților, companiilor, institutelor de cercetare, societăților cooperatiste, asociațiilor, fundațiilor și altor asemenea, persoanelor fizice care desfășoară activități producătoare de venituri, persoanelor fizice sau juridice cărora li s-a atribuit, potrivit legii, în mod direct un drept real, altul decât cel

[1] V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 206.
[2] V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* ed. 3, pp. 230-231.
[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, pp. 188-190.

de proprietate, asupra bunurilor imobile care alcătuiesc domeniul privat al statului. Toate acestea sunt evocate prin conceptul de **entităţi**. Centralizarea tuturor inventarelor se face de către ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice, fiind aplicabile prevederile legislaţiei privind inventarierea bunurilor proprietatea publică a statului.

Pentru **bunurile imobile proprietate privată a unităţilor administrativ-teritoriale,** inventarul lor se întocmeşte şi se actualizează de către o comisie special constituită, condusă de autoritatea executivă ori de o altă persoană împuternicită să exercite atribuţiile respective şi se aprobă prin hotărâre a organului deliberativ.

În Capitolul II al Titlului II a Părţii a V-a a Codului, regăsim reglementată **trecerea bunurilor în domeniul privat.**

a) Prima formă este cea a **trecerii unui bun din domeniul privat al statului în domeniul privat al unei unităţi administrativ-teritoriale**, care se realizează printr-o procedură care presupune:

– **cererea** organului deliberativ, cu condiţia ca **bunul respectiv să se afle pe raza teritorială a unităţii administrativ-teritoriale care solicită trecerea** şi **plata contravalorii bunului** aferentă valorii de inventar actualizate, în condiţiile legii;

– **aprobarea** acestei cereri prin hotărâre a consiliului local/judeţean/ Consiliului General al Municipiului Bucureşti, după caz;

– realizarea trecerii, făcută prin **hotărâre a Guvernului**.

b) A doua formă este **trecerea unui bun din domeniul privat al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul privat al statului**, a cărei procedură presupune:

– **cererea Guvernului**;

– **aprobarea cererii,** prin **notă** înaintată Guvernului de către autoritatea/instituţia publică interesată.

– **acordul** organului deliberativ;

– **plata contravalorii bunului**, aferentă valorii de inventar actualizate, în condiţiile legii;

– **hotărârea** organului deliberativ prin care se realizează trecerea.

c) Următoarea este **trecerea unui bun din domeniul privat al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul privat al altei unităţi administrativ-teritoriale,** care se realizează astfel:

– la **cererea consiliului local, a consiliului judeţean,** respectiv a **Consiliului General al Municipiului Bucureşti,** după caz;

– cu **acordul unităţii administrativ-teritoriale** care are în proprietate bunul care face obiectul trecerii;

– cu condiţia ca **bunul să se afle pe raza teritorială a unităţii administrativ-teritoriale care îl solicită** şi **plata contravalorii bunului aferente valorii de inventar actualizate, în condiţiile legii;**

– actul juridic este **hotărârea consiliului local/judeţean/Consiliului General al Municipiului Bucureşti,** după caz.

Textul nu prevede cine va adopta această hotărâre, însă considerăm că **dacă cererea o formulează autoritatea deliberativă în patrimoniul căreia urmează să fie trecut bunul,** măsura de trecere se dispune prin **hotărârea organului deliberativ al autorităţii publice care are în patrimoniul său un bun care se află pe teritoriul altei unităţi administrativ-teritoriale.**

În opinia noastră, ar fi fost de preferat o **hotărâre comună,** a celor două autorităţi deliberative.

d) Cea de-a **patra** operaţiune juridică este **trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia,** care se realizează prin **hotărâre a Guvernului,** dacă prin lege nu se dispune altfel.

e) **Ultima** dintre ele este **trecerea unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia** şi se realizează prin **hotărâre a consiliului judeţean/ Consiliului General al Municipiului Bucureşti/ consiliului local al comunei, al oraşului** sau **al municipiului,** după caz, dacă prin lege nu se dispune altfel.

Pentru a evita folosirea abuzivă a acestor proceduri, alin. (3) al art. 361 prevede **obligativitatea ca în instrumentele de prezentare şi motivare ale hotărârilor Guvernului sau, după caz, ale autorităţii deliberative a autonomiei locale, să se regăsească justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public naţional sau local**, după caz. **Actele încheiate cu nerespectarea ei sunt lovite de nulitate absolută.**

Ultimul capitol al acestei părţi este consacrat reglementării **modalităţilor de exercitare a dreptului de proprietate privată,** care sunt comune cu cele referitoare la proprietatea publică, respectiv **ele** pot fi date în administrare, concesionate ori închiriate. Interesantă este prevederea cu valoare de principiu conform căreia *„Dispoziţiile privind darea în administrare, concesionarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită a bunurilor aparţinând domeniului public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător".* Această normă ne-a determinat să apreciem, astfel cum am arătat, că prin Cod s-a adus o inversare în ceea ce priveşte regimul proprietăţii private a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale, al cărei regim juridic a devenit preponderent de drept public.

O importanţă şi noutate absoluta prezintă art. 363 al Codului, care conţine *reguli speciale privind procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat.* „Cheia de aur" a acestor *reguli* este faptul că ea se realizează **prin licitaţie publică,** organizată în condiţiile art. 334 din Cod[1]. Problema înstrăinării bunurilor private ale statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale a presupus întotdeauna o anumită prudenţă, *aceste bunuri alcătuiesc un domeniu care nu este unul oarecare, iar în jurul lui se nasc şi proliferează interese dintre cele mai diverse*[2].

Această regulă cunoaşte şi unele **excepţii,** care vizează constructorii de bună-credinţă pe terenuri proprietate privată a statului sau a unităţii administrativ-teritoriale, care **beneficiază de un drept de preemţiune la cumpărarea terenului,** iar **preţul de vânzare se stabileşte în baza unui raport de evaluare,** aprobat de consiliul local sau judeţean, după caz.

IV. Definiţia şi trăsăturile domeniului public

§ 8. Definiţia şi trăsăturile domeniului public

Raliindu-ne în mare parte la definiţia regretatului nostru profesor, vom defini **domeniul public** în sens larg ca fiind format din *ansamblul bunurilor mobile şi imobile, publice şi private, care prin natura lor sau voinţa legiuitorului sunt supuse unor norme*

---

[1] Precizăm că textele respective reglementează procedura de atribuire a contractului de închiriere a bunurilor proprietate publică a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale.

[2] N. Scutea, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 1105.

speciale de protecţie, deduse din faptul că au o utilitate publică, satisfăcând în mod direct sau indirect un interes public şi care sunt supuse unui regim juridic de putere, asupra lor exercitându-se, de către o persoană morală de drept public, un drept de proprietate publică sau un drept de pază şi protecţie administrativă.

Trăsăturile bunurilor domeniului public, în accepţiunea largă a termenului[1].

1) **Prin natura sa ori prin voinţa legiuitorului, bunul, mobil sau imobil, public sau privat, prezintă particularităţi care justifică protecţia specială de care se bucură.**

Toate bunurile se bucură de un regim de **protecţie generală,** însă unele dintre ele satisfac necesităţi sociale diferite şi beneficiază de o **protecţie specială**. Guvernanţii au îndatorirea să ia, pentru protecţia unora dintre le-exemplu, cele care privesc mediul înconjurător[2]-, măsuri speciale de protecţie, precum stabilirea de standarde de poluare, măsuri de combatere a poluării etc.[3]

Semnificaţia deosebită a mediului înconjurător i-a determinat pe unii autori să formuleze propuneri de introducere în Codul penal a unor norme de protecţie a lui[4].

2) **Bunurile domeniului public au o utilitate publică, au rolul de a satisface interesul public, în mod direct sau indirect, prin intermediul unui serviciu public.**

Identificăm o folosinţă ***directă*** a bunului (exemplu – mersul pe stradă) şi una ***indirectă***, când bunul este valorificat prin intermediul unui serviciu public, exemplu amenajarea unui parc de distracţii sau transportul în comun.

3) **Bunurile care aparţin domeniului public sunt guvernate, în ansamblul lor, de un regim de putere publică,** putând fi vorba:

a) despre **un regim de putere publică exclusiv, pentru bunurile proprietate publică aparţinând domeniului public;**

b) despre **preeminenţa unui regim de putere asupra unuia de drept comun,** deci despre un **regim mixt,** combinaţie între regimul de drept comun şi cel de drept administrativ.

Regimul de putere publică aplicabil unui bun domenial poate îmbrăca două forme:

– **un regim de exercitare a dreptului de proprietate publică,** subiectul fiind, în acest caz, statul şi unitatea administrativ-teritorială;

– **un regim de limitare a exerciţiului dreptului de proprietate privată** pentru bunurile private care aparţin domeniului public;

4) **un bun domenial implică o persoană morală de drept public,** care poate fi *titulara unui drept de proprietate publică*, (statul sau unitatea administrativ-teritorială) sau *titulara unui drept de pază şi protecţie* (orice persoană publică care acţionează în numele statului sau al unităţii administrativ-teritoriale[5]).

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 172-175.

[2] Protecţia mediului înconjurător este reglementată prin O.U.G. nr. 195/2005, publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 265/2006, publicată în M. Of. nr. 586 din 6 iulie 2006.

[3] V. Duculescu, *Impactul globalizării şi privatizării asupra procesului de constituţionalizare a dreptului,* în RDP nr. 1/2008, p. 6.

[4] D.Ş. Paraschiv, *Necesitatea introducerii în noul Cod penal a unor incriminări cu caracter general privind protecţia mediului,* în Dreptul nr. 1/2015, pp. 16-24.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 61.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale exprese sau implicite referitoare la proprietate.

2. Analizaţi comparativ proprietatea publică şi proprietatea privată.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Statul şi unitatea administrativ-teritorială deţin în proprietate numai bunuri proprietate publică;

b) statul şi unitatea administrativ-teritorială deţin în proprietate atât bunuri proprietate publică, cât şi bunuri proprietate privată.

2. a) Bunurile proprietate publică pot avea ca titular doar statul;

b) bunurile proprietate publică pot avea ca titular statul şi o autoritate sau instituţie publică.

3. a) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile;

b) bunurile proprietate publică sunt inviolabile.

4. a) Bunurile proprietate publică nu pot fi date în administrare unei persoane juridice;

b) bunurile proprietate publică nu pot fi date în administrare unei regii autonome sau instituţii publice;

5. a) În sistemul constituţional actual, regula o reprezintă proprietatea publică;

b) în sistemul constituţional actual, regula o reprezintă proprietatea privată.

6. a) Bunurile proprietate publică pot fi guvernate de un regim exclusiv de putere publică;

b) bunurile proprietate publică pot fi guvernate de un regim de drept public şi de unul de drept privat, în care regimul de drept privat are rol conducător.

7. a) Sfera bunurilor proprietate publică este compusă din bunurile enumerate expres şi limitativ de art. 136 alin. (3) din Constituţie;

b) sfera bunurilor proprietate publică este compusă din bunurile enumerate de art. 136 alin. (3) din Constituţie şi de anexele 2-4 ale Codului administrativ.

CAPITOLUL XXII

MODALITĂŢI DE EXERCITARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE PUBLICĂ

I. Generalităţi

§ 1. Modalităţi constituţionale de exercitare a dreptului de proprietate publică

Art. 136 alin. (4) din Constituţie consacră, pe de o parte, *caracterul inalienabil al proprietăţii publice,* iar pe de altă parte, reglementează *darea în administrare, concesiunea, închirierea* şi *darea în folosinţă gratuită.* Codul civil reglementează această materie în art. 867-875.

Începând cu anul 2016, există un nou cadru normativ în materia contractelor de achiziţii publice, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi servicii, precum şi în ceea ce priveşte soluţionarea litigiilor derivate din aceste contracte[1]. El a fost elaborat în baza a trei noi Directive europene.[2] În vederea transpunerii în dreptul intern a acestor directive, a fost adoptată, prin H.G. nr. 901/2015[3], Strategia naţională în domeniul achiziţiilor publice, care a vizat perioada 2015-2020. Ulterior Strategiei, au fost adoptate: **Legea nr. 98/2016** privind achiziţiile publice[4], pusă în aplicare prin H.G. nr. 395/2016[5]; **Legea nr. 99/2016** privind achiziţiile sectoriale[6], pusă în aplicare prin H.G. nr. 394 /2016[7]; **Legea nr. 100/2016** privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii[8], şi **Legea nr. 101/2016**[9] privind remediile şi căile de atac în materia contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de

---

[1] Pentru detalii, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 62-64.

[2] Este vorba despre Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014; Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2014/18/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014; Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în domeniul apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2014/17/CE.

[3] Publicată în M. Of. nr. 881 din 25 noiembrie 2015.

[4] Publicată în M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

[5] H.G. 395/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016, publicată în M. Of. nr. 423 din 6 iunie 2016.

[6] Publicată în M. Of. nr. 391 din 23 mai 2016.

[7] H.G. nr. 394/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016, publicată în M. Of. nr. 422 din 6 iunie 2016.

[8] Publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[9] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

Soluţionare a Contestaţiilor. De asemenea, a fost adoptată şi noua reglementare privind parteneriatul public-privat reprezentată de O.U.G. nr. 39 din 10 mai 2018[1], care a abrogat Legea privind parteneriatul public-privat nr. 233/2016[2].

Achiziţiile publice sunt importante atât la nivel naţional, cât şi european, reprezentând o fază care precede şi condiţionează încheierea oricărei relaţii contractuale[3]. Acest lucru a determinat preocuparea şi instituirea de către legiuitor a unor forme severe de control, în care regăsim controlul *ex ante,* realizat de Agenţia Naţională pentru Achiziţii Publice[4].

Codul administrativ reglementează în Capitolul III al Titlului I al Părţii a V-a modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

II. Contractul de concesiune

II.1. Concesiunea bunurilor proprietate publică

§ 2. Regimul juridic actual

Concesiunea a jucat un rol deosebit în crearea şi dezvoltarea statului modern şi a organizării sale, pentru că s-au valorificat bogăţiile naturale, s-au utilizat bunuri neproductive din domeniul public şi s-a înlesnit astfel dezvoltarea civilizaţiei[5]. Finalitatea concesiunii este ajungerea la *„situaţia ca un bun aparţinând domeniului public să poată fi utilizat în condiţiile proprietăţii private"*[6].

Capitolul III al primului Titlu a Părţii a V-a din Codul administrativ, reprezintă, în prezent, cadrul general pentru contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică.

Activitatea de concesionare ne apare în istorie, ca *un mijloc juridic de punere în valoare a unui bun public,* fiind guvernată de mai multe trăsături:

– se încheia între **două părţi**, denumite *concedent* (proprietarul) şi *concesionar*, cel care primea bunul în folosinţă;

– se încheia pe **o perioadă determinată de timp,** avea *caracter temporar;*

– **nu atrăgea după sine înstrăinarea bunului,** proprietarul îşi păstra dreptul de a dispune de acesta *(jus abutendi),* iar cel care folosea dispunea de *jus utendi* şi *jus fruendi*;

– caracterul **oneros,** ea presupunea avantaje pentru proprietar, care puteau îmbrăca o formă valorică sau alte avantaje materiale (în natură);

– **concedentul îşi rezerva întotdeauna *dreptul de a răscumpăra concesiunea,*** în împrejurări determinate, de aici *caracterul răscumpărabil* care, de asemenea, este tradiţional pentru concesiune.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 427 din 18 mai 2018.

[2] Publicată în M. Of. nr. 954 din 25 noiembrie 2016.

[3] M.V. Cârlan, *Procedura achiziţiilor publice, cu referire specială la cele finanţate din fonduri europene,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2013, p. 13.

[4] E.L. Cătană, *Noutăţi în materia controlului* ex ante *al achiziţiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP şi acţiunea în contestarea nulităţii absolute a contractului de achiziţie publică, art. cit.,* pp. 53-54.

[5] I.St. Mândreanu, *Concesiunea asupra domeniului public. Natura lor juridică,* Tipografia Remus Cioflec, Bucureşti, 1943, p. 63.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. II, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 322.

Obiectul contractului de concesiune

Conform Codului administrativ, **un contract de concesiune poate avea ca obiect bunuri din domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale,** dar și **bunuri din domeniul privat** al acestora.

Art. 302 C. adm. prevede că obiectul concesiunii poate fi format din bunuri care sunt prevăzute ca atare de lege, indiferent de natura sau caracteristicile lor și bunuri cu relevanță patrimonială și care pot forma obiectul unei exploatări economice aducătoare de venituri[1].

§ 3. Definiția și trăsăturile contractului de concesiune

Art. 871 alin. (1) C. civ. prevede: „concesionarul are dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe și pentru o durată determinată, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege și a contractului de concesiune".

Potrivit art. 303 alin. (2) C. adm., contractul de concesiune de bunuri proprietate publică reprezintă acel **contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite pentru o perioadă determinată, unei alte persoane numite concesionar, care acționează pe riscul și pe răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.**

Desprindem următoarele **trăsături ale contractului de concesiune:**

a) reprezintă un **contract,** care, având ca obiect bunuri proprietate publică, este un contract administrativ;

b) caracterul **temporar** al contractului, el încheindu-se pe o perioadă determinată de părți, care nu poate fi mai mare decât limita maximă stabilită de lege, respectiv cea de 49 de ani;

c) **obiectul** contractului poate fi reprezentat de un bun proprietate publică, a cărui exploatare constituie, în egală măsură, un **drept** și o **obligație** pentru concesionar;

Dispozițiile art. 303 alin. (1) C. adm. se referă doar la **bunurile proprietate publică[2].** Potrivit art. 362 alin. (3) C. adm., ele se aplică și pentru cele din **proprietatea privată** a statului sau a unității administrativ-teritoriale;

d) concesionarul **acționează pe riscul și pe răspunderea sa;**

e) caracterul **oneros** al contractului, concretizat în plata de către concesionar a unei redevențe;

f) contractul de concesiune cuprinde o **parte reglementară** și o **parte convențională**. Art. 326 alin. (6) C. adm. prevede următoarele: *„Concedentul poate modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune, cu notificarea prealabilă a concesionarului, din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz".*

§ 4. Părțile contractului de concesiune

Contractul de concesiune se încheie între ***două părți,*** respectiv **concedentul,** cel care transmite concesiunea și **concesionarul,** cel care primește în concesiune bunul respectiv.

Calitatea de **concedent** poate aparține, potrivit art. 303 C. adm., în numele statului sau al unității administrativ-teritoriale, *ministerelor* sau *altor organe de specialitate ale*

---

[1] Al.-S. Ciobanu, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 927.

[2] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 359.

administraţiei publice centrale, pentru bunurile proprietate publică a statului, *primarul şi preşedintele consiliului judeţean,* în calitate de reprezentanţi ai unităţii administrativ-teritoriale, pentru bunurile proprietate publică a acestora.

Calitate de **concesionar** poate avea, potrivit art. art. 871 alin. (2) C. civ., **orice persoană fizică sau persoană juridică de drept privat, română sau străină.**

Acest contract se încheie între **o persoană juridică de drept public şi o persoană juridică de drept privat**, el neputându-se încheia niciodată între două persoane morale de drept public[1].

§ 5. Procedura de concesionare

Codul administrativ instituie, prin art. 309 alin. (5) şi (6), principiul **aprobării concesiunii pe baza studiului de oportunitate, aprobat de concedent prin ordin, hotărâre sau decizie, după caz, prin Hotărâre a Guvernului sau prin hotărâre a consiliului judeţean, orăşenesc sau comunal,** după caz.[2]

Cele două proceduri de concesionare[3], reglementate prin art. 312 şi 315 C. adm., sunt:

A) concesionarea prin licitaţie publică;

B) concesionarea prin atribuire directă.

Licitaţia, potrivit art. 314 C. adm., se derulează astfel:

– concedentul are obligaţia să publice în Monitorul Oficial, Partea a VI-a, şi într-un cotidian de circulaţie naţională şi locală anunţul de licitaţie, pe pagina sa de internet ori prin alte medii ori canale publice de comunicaţii electronice. Conţinutul anunţului de licitaţie reprezintă un *rezumat* al menţiunilor relevante cuprinse în documentaţia de atribuire[4];

– orice persoană interesată are dreptul de a solicita şi de a obţine documentaţia de atribuire şi clarificări privind această documentaţie;

– concedentul are obligaţia de a răspunde, în mod clar, complet şi fără ambiguităţi, la clarificări şi de a transmite răspunsurile, însoţite de întrebările aferente, către toate persoanele interesate, care au obţinut, în condiţiile legii, documentele de atribuire, luând măsuri pentru a nu dezvălui identitatea celui care a solicitat clarificările;

– licitaţia se poate desfăşura numai dacă, în urma publicării anunţului de licitaţie, au fost depuse cel puţin două oferte valabile. Dacă nu s-au depus două oferte, concedentul este obligat să anuleze procedura şi să organizeze o nouă licitaţie. Atunci când se organizează o nouă licitaţie, procedura este valabilă dacă a fost depusă cel puţin o ofertă valabilă.

B) Concesionarea prin **atribuire directă** se aplică, prin excepţie de la regulă, atunci când bunurile sunt concesionate companiilor naţionale, societăţilor naţionale sau societăţilor care au fost înfiinţate prin reorganizarea regiilor autonome, aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea autorităţilor administraţiei centrale de specialitate sau administraţiei publice locale şi care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreţinerea, repararea şi dezvoltarea bunurilor respective, însă numai până la finalizarea privatizării lor. În această procedură, nu este necesară întocmirea studiului de oportunitate şi a caietului de sarcini.

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a 3-a, pp. 223-230.

[2] Al.-S. Ciobanu, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 944.

[3] Pentru detalii, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul ..., op. cit.,* 2015, pp. 218-225.

[4] Al.-S. Ciobanu, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 958.

§ 6. Dispoziţii privind contractul de concesiune

A. Termenul în care se încheie contractul

Potrivit art. 322 C. adm., contractul se încheie în formă scrisă, sub sancţiunea **nulităţii,** iar **predarea-primirea** se face pe bază de **proces-verbal.**

Textul trebuie coroborat cu cel al art. 319 alin. (26) potrivit căruia *contractul poate fi încheiat numai după împlinirea unui* ***termen de 20 de zile calendaristice*** *de la data realizării comunicării prevăzută la alin. (23)*[1].

B. Clauze contractuale

a) art. 305 C. adm. instituie **interdicţia subconcesionării;**

b) art. 324 C. adm. prevede că în contractul de concesiune trebuie să fie cuprinse atât **clauzele prevăzute în partea reglementară**, cât şi **cele convenite de părţi,** care nu pot contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini;

c) în contract se prevăd drepturile şi obligaţiile concedentului şi, respectiv, ale concesionarului;

d) termenul pentru care se încheie contractul poate fi de cel mult **49 de ani**, cu **posibilitatea de a fi prelungit** prin simplul acord al părţilor, cu condiţia ca durata însumată să nu depăşească 49 de ani;

e) contractul va cuprinde şi clauze referitoare la împărţirea responsabilităţilor de mediu între părţi şi la categoriile de bunuri ce vor fi utilizate de concesionar pe parcursul concesiunii;

f) contractul se încheie în limba română, în două exemplare, câte unul pentru fiecare parte. În cazul în care concesionarul este de altă cetăţenie sau naţionalitate, părţile pot conveni încheierea a 4 exemplare, două în limba română şi două în cea aleasă de ele. În caz de litigiu, exemplarele în limba română prevalează.

C. Încetarea concesiunii

Potrivit art. 387 C. adm., încetarea contractului de concesiune poate avea loc prin una din următoarele modalităţi:

1) regula: la **expirarea duratei** pentru care s-a încheiat contractul, în măsura în care părţile nu convin, în scris, prelungirea acestui contract. Atunci când se convine acest lucru, contractul se derulează în continuare în condiţiile stabilite iniţial;

2) excepţia: înainte **de expirarea termenului,** în următoarele situaţii:

a) în cazul **exploatării în condiţiile contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, a bunurilor consumptibile,** fapt ce determină, prin epuizarea acestora, imposibilitatea continuării exploatării acestora înainte de expirarea duratei contractului;

b. prin **denunţarea unilaterală din partea concedentului,** când interesul naţional sau local o cere. Concedentul are obligaţia să-l notifice pe concesionar cu privire la intenţia de a denunţa unilateral contractul şi la motivele care îl determină să facă acest lucru;

---

[1] Conform art. 319 alin. (23), *„Concedentul are obligaţia de a informa ofertanţii despre deciziile referitoare la atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, în scris, cu confirmare de primire, nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la emiterea acestora".* Prin alin. (24) se prevede că *„În cadrul comunicării prevăzute la alin. (23) concedentul are obligaţia de a informa ofertantul/ofertanţii câştigător/câştigători cu privire la acceptarea ofertei/ofertelor prezentate".*

c. prin **rezilierea contractului de către concedent,** atunci când concesionarul nu-şi respectă obligaţiile, cu plata unor despăgubiri către concedent din partea concesionarului, modalitate care are caracter sancţionator[1];

d. **rezilierea către concesionar** atunci când concedentul nu-şi respectă obligaţiile ce-i revin, cu posibilitatea plăţii unor despăgubiri către concesionar.

e. **în cazul dispariţiei, dintr-o cauză de forţă majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilităţii obiective a concesionarului de a exploata bunul, prin renunţare,** fără plata unei despăgubiri.

Potrivit alin. (4) al art. 327 C. adm., în cazul în care una din părţi nu-şi respectă din culpă obligaţiile asumate sau al incapacităţii îndeplinirii acestora, cealaltă parte poate să solicite tribunalului în a cărui rază teritorială se află sediul concedentului, să se pronunţe cu privire la rezilierea contractului, cu plata unei despăgubiri, dacă părţile nu stabilesc altfel. În condiţiile în care **un asemenea litigiu pune în discuţie şi probleme legate de *încetarea contractului,* competenţa aparţine *instanţei de contencios administrativ,*** iar atunci când litigiul priveşte ***executarea contractului,* competenţa revine *instanţei de drept comun.***

În jurisprudenţă s-a pus problema căilor de atac în materia contractelor de concesiune sub incidenţa vechii O.U.G. nr. 34/2004, în prezent abrogată.

Prin **Decizia nr. 20 din 5 octombrie 2015**[2] pronunţată în dosarul nr. 13/2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii **a admis recursul în interesul legii formulat** de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Suceava şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 287[6] din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările şi completările ulterioare, **hotărârea pronunţată de către secţia de contencios administrativ a tribunalului în procesele şi cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum şi cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluţiunea, rezilierea sau denunţarea unilaterală a contractelor de achiziţie publică poate fi atacată numai cu recurs.*** "* Problema juridică neunitară viza regimul căilor de atac, dacă se exercită şi apelul sau numai recursul.

D. Reguli instituite prin Codul civil

Art. 872 alin. (1) C. civ. prevede dreptul concesionarului de a putea efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru exploatarea bunului. Sub sancţiunea nulităţii însă, concesionarul nu poate înstrăina sau greva bunul concesionat sau bunurile destinate sau rezultate din concesiune şi care trebuie predate concedentului la încetarea concesiunii. Fructele şi productele bunului concesionat revin concesionarului, în limitele legii şi ale actului de concesiune. Concedentul are dreptul să controleze exercitarea dreptului de concesiune, potrivit legii şi contractului de concesiune.

---

[1] *„În virtutea principiului precarităţii, administraţia poate pune capăt concesiunii, nu numai atunci când concesionarul nu îşi îndeplineşte obligaţiile asumate, ci ori de câte ori decizia este motivată de un interes general".* (E. Bălan, *Introducere în studiul domenialităţii*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 107-108).

[2] Privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 287 din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, publicată în M. Of. nr. 898 din 3 decembrie 2015.

II. 2. Concesiunea de servicii şi lucrări

§ 7. Regimul legal actual

Legislaţia în această materie este reprezentată de actuala Lege nr. 100/2016[1], prin care se transpun în practică unele prevederi[2] ale Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[3].

Astfel, art. 5 lit. g) din Legea nr. 100//2016 defineşte **contractul de concesiune de lucrări** ca fiind acel *contract cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entităţi contractante încredinţează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată.*

Contractul de concesiune de servicii reprezintă *contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entităţi contractante încredinţează prestarea şi gestionarea de servicii, altele decât executarea de lucrări prevăzută la lit. g), unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată.*

Remarcăm, din modul de definire a celor două contracte, următoarele aspecte:

a) asimilarea, prin lege, a contractului, cu un act administrativ**;**

b) în modul de definire a contractului **se regăsesc elemente definitorii ale regimului juridic ale unui contract, în general, şi ale unui contract administrativ, în particular,** şi anume: **forma scrisă,** care este cerută *ad validitatem* şi **părţile** contractului, fiind vorba despre o *entitate contractantă,* pe de o parte, şi despre *unul sau mai mulţi operatori economici*, pe de altă parte; **obiectul** contractului, care poate consta fie în *executarea unei lucrări,* fie în *prestarea şi gestionarea unui serviciu;* **contraprestaţia** la care sunt obligaţi operatorii economici şi care poate consta în *dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor* sau, după caz, *dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului,* în mod *exclusiv sau însoţit de o plată;* **caracterul oneros al contractului**.

Calitatea de *entitate contractantă* au, potrivit art. 10, următoarele: *autorităţile contractante* şi *întreprinderile publice,* sintagmă care evocă, potrivit art. 5 lit. s), persoanele juridice ce desfăşoară activităţi economice şi asupra cărora se exercită, direct sau indirect, ca urmare a unor drepturi de proprietate a participaţiilor financiare sau a regulilor specifice prevăzute în actul de înfiinţare, influenţa dominantă a unei autorităţi contractante, astfel cum este ea definită de art. 9 din lege[4].

---

[1] Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[2] Este vorba despre transpunerea art. 3, 8, 11, 13-19, 22-26, 28, 31, 34-36, 38-40 şi 54 şi transpunerea parţială a articolelor 1, 2, 4-7, 9, 10, 20, 21, 29, 30, 32, 33, 37, 41 şi 42 ale Directivei.

[3] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, Seria I, nr. 94 din 28 martie 2014. Pentru detalii, a se vedea A.S. Ciobanu, *Regimul...*, *op. cit.*, 2015, pp. 62-64.

[4] Prezumţia de exercitare a influenţei dominante se aplică în orice situaţie în care, în raport cu o astfel de persoană, una sau mai multe autorităţi contractante în sensul art. 9 se află, direct sau indirect, în cel puţin unul

§ 8. Proceduri de atribuire

Conform art. 50 din lege, entitatea contractantă atribuie contractul de concesiune prin licitaţie deschisă sau dialog competitiv[1]. Se admite, prin excepţie, posibilitatea de a se utiliza *negocierea fără publicare a unui anunţ de concesionare,* potrivit art. 64^2 şi 65^3 din lege.

A) Licitaţia deschisă

Se desfăşoară, de regulă, într-o singură etapă, însă autoritatea contractantă poate decide prin documentaţia de atribuire şi anunţul de concesionare ca procedura de licitaţie deschisă să se desfăşoare în **două etape.** În **prima etapă** se depun ofertele elaborate conform documentaţiei de atribuire, însoţite de documentele care demonstrează îndeplinirea criteriilor de calificare şi de selecţie stabilite de entitatea contractantă, iar în **etapa a doua** au loc negocieri în vederea îmbunătăţirii ofertelor admisibile şi evaluarea ofertelor îmbunătăţite, prin aplicarea criteriilor de atribuire.

B) Dialogul competitiv

Specific acestei proceduri este faptul că **orice operator economic are dreptul de a depune o solicitare de participare,** urmând ca **numai candidaţii care îndeplinesc criteriile de calificare şi selecţie care au fost precizate în anunţul de concesionare să participe la etapele următoare.**

Această procedură se desfăşoară în trei etape, prin care, în succesiune:

– se depun solicitările de participare şi se selectează candidaţii, aplicându-se criteriile de calificare şi de selecţie stabilite prin documentaţia de atribuire;

– se realizează **dialogul competitiv,** prin care se selectează candidaţii care vor putea depune ofertele finale;

– se depun ofertele finale de către candidaţii selectaţi în etapa anterioară şi se face evaluarea acestora, aplicându-se procedurile de atribuire.

---

din următoarele cazuri: deţin majoritatea capitalului subscris, deţin controlul majorităţii voturilor asociate acţiunilor emise de întreprindere sau pot numi în componența consiliului de administrație, a organului de conducere sau de supraveghere mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia.

[1] Pentru analiza dispozițiilor relevante din cadrul Directivei 2014/23/UE, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul..., op. cit.,* 2015, pp. 86-98.

[2] Art. 64 din Legea nr. 100/2016 are următorul conținut: *„(1) Prin excepție de la prevederile art. 63 alin. (1), entitățile contractante nu au obligația de a publica un anunț de concesionare dacă lucrările/serviciile respective pot fi furnizate numai de către un anumit operator economic, pentru unul dintre următoarele motive: a) scopul concesiunii de lucrări sau al concesiunii de servicii este crearea sau achiziționarea unei opere de artă sau a unei reprezentații artistice unice; b) concurența lipsește din motive tehnice; c) existența unui drept exclusiv; d) protecția unor drepturi de proprietate intelectuală și a altor drepturi exclusive, altele decât cele definite la art. 5 alin. (1) lit. o). (2) Motivele prevăzute la alin. (1) lit. b)-d) se aplică doar în cazul în care nu există o soluție alternativă sau înlocuitoare rezonabilă, iar absența concurenței nu este rezultatul unei restrângeri artificiale a parametrilor concesiunii de lucrări sau ai concesiunii de servicii".*

[3] Art. 65 prevede că *„Prin excepție de la prevederile art. 63 alin. (1), entitățile contractante nu au obligația de a publica un nou anunț de concesionare dacă, în cadrul unei proceduri de atribuire inițiale, prevăzute în prezenta lege, nu a fost depusă nicio ofertă/solicitare de participare sau au fost depuse numai oferte/solicitări de participare neconforme, cu condiția să nu se modifice în mod substanțial condițiile inițiale ale concesiunii de lucrări sau ale concesiunii de servicii și dacă, la solicitarea Comisiei Europene, s-a transmis un raport în acest sens".*

§ 9. Procedura atribuirii contractului de concesiune şi contestarea procedurii

Legea obligă autoritatea contractantă să asigure **transparenţa atribuirii contractelor de concesiune,** prin publicarea, potrivit prevederilor legii, a anunţurilor de concesionare, a anunţurilor de intenţie şi a anunţurilor de atribuire.

Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al autorităţii contractante sau prin nesoluţionarea în termen legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorităţii contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativă, administrativ-jurisdicţională sau judiciară, în condiţiile Legii nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[1]. Legea prevede că oricare dintre membrii unei asocieri a unor operatori economici, fără personalitate juridică, poate formula orice cale de atac pe care ea o reglementează.

La data elaborării prezentei ediţii, se află în dezbatere un proiect de desfiinţare a CNSC-ului. Ne-am mai referit la această problemă şi am exprimat dezacordul nostru faţă de iniţiativa de a desfiinţa o autoritate publică specializată, care a acumulat deja o experienţă şi a creat o practică benefică pentru un domeniu atât de sensibil şi important cum sunt achiziţiile publice.

§ 10. Contestaţia pe cale administrativ-jurisdicţională

Poate fi formulată de:

– **persoana care se consideră nemulţumită de răspunsul primit la notificarea prealabilă** sau **care nu a primit răspuns în termenul de 3 zile** prevăzut de lege;

– **oricare persoană care se consideră vătămată prin măsurile de remediere adoptate de autoritatea contractantă.**

Prin intermediul contestaţiei adresate Consiliului se solicită **anularea actului autorităţii contractante, obligarea acesteia la emiterea unui act** sau la **adoptarea unei măsuri de remediere,** precum şi **recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim.**

Autoritatea contractantă **poate să încheie contractul,** sub sancţiunea nulităţii absolute**, numai după comunicarea deciziei Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.**

Contestaţia trebuie să cuprindă anumite elemente care sunt prevăzute expres de art. 10 al Legii nr. 101/2016[2], fiind recunoscut dreptul Consiliului de a cere **completarea ei,** iar în cazul în care nu se dă curs solicitării, **contestaţia este anulată.**

În secţiunile 3-6 ale capitolului III sunt reglementate aspectele privind **soluţionarea contestaţiei, suspendarea procedurii de atribuire, termenul de soluţionare a acesteia** şi **soluţiile pe care le poate pronunţa Consiliul.** Aceste prevederi au fost modificate prin

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

[2] Este vorba despre datele de identificare ale contestatorului, persoană fizică sau juridică; denumirea şi sediul autorităţii contractante; identificarea contractului; precizarea actului autorităţii contractante care este atacat; obiectul contestaţiei; motivarea în fapt şi în drept; mijloacele de probă pe care se sprijină contestaţia şi semnătura contestatorului, persoană fizică sau juridică.

Potrivit regimului juridic general al suspendării soluţionării unui proces consacrat de normele Codului de procedură civilă[1], suspendarea soluţionării contestaţiei poate interveni fie în situaţia **existenţei unui dosar penal care vizează o infracţiune săvârşită în legătură cu actul care face obiectul contestaţiei** sau **în situaţia în care soluţionarea contestaţiei depinde în tot sau în parte de existenţa ori inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi.** Legea impune un termen de soluţionare a contestaţiei, care este de **20 de zile de la data primirii,** respectiv în termen **de 10 zile** în situaţia incidenţei unei excepţii care împiedică analiza pe fond a contestaţiei. Legea prevede că *la cerere, părţile cauzei au acces la documentele dosarului constituit la Consiliu, în aceleaşi condiţii în care se realizează accesul la dosarele constituite la instanţele de judecată.*

Sunt exceptate de la aceasta documentele pe care operatorii economici le declară şi probează ca fiind confidenţiale.

Consiliul poate solicita contestatorului alte informaţii şi mijloace de probă, care trebuie transmise în termen de 3 zile de la data solicitării iar autoritatea contractantă are obligaţia de a răspunde la orice solicitare a Consiliului şi de a-i transmite acestuia orice documente, într-un termen care nu poate depăşi 3 zile de la data primirii solicitării.

Termenul de soluţionare a contestaţiei este **de 20 de zile** de la data primirii, şi, respectiv, **de 10 zile** în situaţia incidenţei unei excepţii care împiedică analiza pe fond a contestaţiei. În cazuri temeinic justificate, termenul poate fi prelungit cu 10 zile, prelungirea fiind comunicată autorităţii contractante.

În ceea ce priveşte **soluţiile** pe care le poate pronunţa Consiliul, precizăm că, potrivit art. 26 din lege, acesta analizează actul atacat din punct de vedere al **legalităţii şi temeiniciei**, putând pronunţa una din următoarele soluţii:

a) anulează actul în tot sau în parte;

b) obliga autoritatea contractantă să emită un act/să adopte măsurile necesare restabilirii legalităţii, cu indicarea clară şi precisă a operaţiunilor care urmează a fi realizate de autoritatea contractantă;

c) anulează procedura de atribuire, în situaţia în care nu este posibilă remedierea actului atacat.

În exercitarea atribuţiilor de soluţionare a contestaţiilor, Consiliul adoptă următoarele **acte:**

a) hotărâri, prin intermediul cărora soluţionează contestaţia sau se dezînvesteşte, fără a soluţiona contestaţia pe fond. Ele se adoptă cu votul majorităţii membrilor completului şi se întocmeşte o **minută** semnată de aceştia. Opiniile separate sau concurente se consemnează în cadrul deciziei emise, precum şi în minută. Membrii completului nu se pot abţine de la vot. Soluţia se consemnează într-un **registru special**.

b) încheieri sunt toate celelalte hotărâri pronunţate de Consiliu, cu excepţia acelora prin care se procedează la unificarea practicii administrativ-jurisdicţionale.

Consiliul este obligat să motiveze *în mod clar, fără echivoc, deciziile/încheierile adoptate.*

Deciziile motivate se comunică părţilor, în termen de 3 zile de la pronunţare şi se publică în termen de 5 zile de la pronunţare pe pagina de internet a Consiliului, în cadrul

[1] Avem în vedere art. 411-415 C. pr. civ., aprobat prin Legea nr. 134/2010, republicat în M. Of. nr. 545 din 3 august 2012.

buletinului oficial, cu excluderea datelor de identificare ale părţilor, a celor cu caracter personal şi a informaţiilor confidenţiale.

Deciziile Consiliului sunt obligatorii pentru părţi, care pot solicita Consiliului îndreptarea, lămurirea sau completarea hotărârii, potrivit dreptului comun.

Contractul încheiat cu nerespectarea deciziei Consiliului este lovit de nulitate absolută.

Sub aspectul naturii lor juridice, **hotărârile Consiliului** prin care se soluţionează contestaţia sau se dezînvesteşte Consiliul sunt **acte administrativ-jurisdicţionale** care pot fi atacate în justiţie, respectiv la instanţele care soluţionează litigiile de contencios administrativ.

§ 11. Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor

În conformitate cu prevederile art. 29 din Legea nr. 101/2016, împotriva deciziilor pronunţate de Consiliu se poate formula **plângere**, atât pentru nelegalitate, cât şi pentru netemeinicie. Regimul juridic al plângerii, astfel cum se desprinde el din conţinutul capitolului IV, intitulat „Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului", este următorul:

a) poate fi formulată de oricare dintre părţile cauzei;

b) în calea de atac nu se poate schimba cadrul procesual, nu se poate schimba calitatea părţilor, cauza sau obiectul contestaţiei şi nu se pot formula pretenţii sau invoca motive noi;

c) termenul de formulare a plângerii este de 10 zile de la comunicarea deciziei;

d) partea care a formulat plângerea este obligată să comunice o copie de pe aceasta şi celeilalte/celorlalte părţi implicate în procedura de contestare în faţa Consiliului şi să depună la instanţă dovada de comunicare până la primul termen de judecată, sub sancţiunea respingerii plângerii ca fiind tardivă.

Întâmpinarea este obligatorie, ea se comunică instanţei de judecată şi petentului în termen de 5 zile de la comunicarea plângerii de către petent. Depăşirea acestui termen atrage decăderea din dreptul de a mai invoca excepţii în afara celor de ordine publică[1].

e) plângerea se depune la instanţa competentă, fiind vorba despre Curtea de Apel, Secţia de contencios administrativ şi fiscal. Noutatea pe care o consacră legea vizează **completele specializate în achiziţii publice,** în competenţa cărora intră soluţionarea acestor litigii.

Sub aspectul **competenţei teritoriale,** aceasta aparţine Curţii de apel în raza căreia se află sediul autorităţii pârâte. Constatăm că **legea stabileşte o competenţă teritorială exclusivă, în favoarea curţii de apel de la domiciliul pârâtului.**

Se admite **că, în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, instanţa poate dispune suspendarea procedurii de atribuire sau, după caz, a executării contractului, până la soluţionarea cauzei, printr-o încheiere definitivă.** Regăsim aici corespondentul suspendării executării actului, procedură reglementată de art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Deosebirea faţă de **„suspendarea de**

[1] Aceste prevederi au fost introduse prin punctul 2, art. IV din O.G. nr. 3 din 25 august 2021, publicată în M. Of.. nr. 821 din 27 august 2021.

drept comun în contenciosul administrativ" constă în faptul că **partea care solicită suspendarea are obligaţia să constituie în prealabil o cauţiune de 2% raportată la valoarea estimată a contractului sau la valoarea stabilită a contractului,** în condiţiile art. 33 alin. (2)-(13) din Legea nr. 101/2016.

Această cauţiune **se restituie** fie *după soluţionarea, de către Consiliu, a plângerii*, fie *după încetarea efectelor suspendării procedurii de atribuire a contractului sau/şi a executării contractului.*

Soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa sunt reglementate în art. 34 din lege, ele putând consta în **admiterea** sau **respingerea plângerii.**

În cazul **admiterii,** instanţa **modifică decizia Consiliului** şi poate **dispune:**

a) anularea, în tot sau în parte, a actului autorităţii contractante;

b) obligarea autorităţii contractante la emiterea unui act/adoptarea măsurilor necesare restabilirii legalităţii, cu indicarea clară şi precisă a operaţiunilor care urmează a fi realizate de autoritatea contractantă;

c) îndeplinirea unei obligaţii de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea unor menţiuni cu caracter discriminatoriu din documentaţia de atribuire;

d) anularea procedurii de atribuire, în situaţia în care nu este posibilă remedierea actului atacat.

Prin ultimele modificări ale reglementării s-au adus unele precizări pentru situaţia în care Consiliul a soluţionat plângerea prin admiterea unor excepţii sau a analizat doar o parte dintre motivele invocate în contestaţie,. În această din urmă situaţie, instanţa, admiţând plângerea, reţine cauza spre judecare pe fond şi analizează motivele de contestaţie ce nu au format obiectul analizei Consiliului.

Totodată, s-a reglementat distinct **situaţia în care contestaţia a vizat rezultatul procedurii de atribuire,** caz în care iar instanţa, admiţând plângerea, dispune reevaluarea ofertelor, aceasta trebuie să indice clar şi precis limitele reevaluării şi ofertele care fac obiectul reevaluării, etapa/etapele procedurii de atribuire vizată/vizate de reevaluare şi măsurile concrete pe care urmează să le adopte autoritatea contractantă în cadrul reevaluării.

Precizăm că legea interzice ca instanţa să decidă atribuirea contractului către un anumit operator economic, cu excepţia situaţiei în care acesta a fost desemnat de autoritatea contractantă sau atunci când calitatea de ofertant câştigător rezultă din dosarul de soluţionare a contestaţiei.

În cazul respingerii plângerii, aceasta se poate dispune pe fond sau prin soluţionarea unor excepţii procesuale.

Hotărârea prin care instanţa soluţionează plângerea este definitivă, se redactează într-un termen de **7 zile de la pronunţare** şi se comunică de îndată părţilor în cauză, precum şi la ANAP, spre a fi publicată în SEAP, într-un mod în care să fie eliminate datele de identificare ale părţilor, datele cu caracter personal şi informaţiile confidenţiale.

Precizăm că plângerea formulată împotriva deciziei pronunţate de Consiliu **este scutită de plata oricărei taxe judiciare de timbru.**

În soluţionarea litigiilor care privesc materia analizată, se pune problema determinării naturii juridice a operaţiunii vizată de litigiu, deoarece **nu orice achiziţie făcută de o autoritate sau instituţie publică este, ca natură juridică, o achiziţie publică.** Înalta Cure

de Casaţie şi Justiţie (S.C.A.F.), prin Decizia nr. 2144 din 22 mai 2015, a statuat că *„achiziţia reglementată de art. 56 din O.U.G. nr. 114/2001 nu este tratată de legiuitor ca o* ***procedură de achiziţie publică,*** *ci ca o operaţiune comercială pentru care nu se impune autorităţii nicio formalitate. Cu alte cuvinte, pentru realizarea unei achiziţii directe, legiuitorul îi lasă autorităţii publice libertatea de a se comporta liber, ca orice comerciant, fără a îi mai impune urmarea unei proceduri de achiziţie publică (...)"*[1]. Pentru aceste considerente, Înalta Curte a respins apărările recurentului în cauză.

III. Administrarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită a bunurilor domeniului public

§ 12. Regimul contractelor de administrare şi de închiriere a bunurilor proprietate publică

12.1. Administrarea bunurilor proprietate publică este reglementată de art. 867-870 C. civ. şi de Secţiunea a 2-a a Capitolului III din Titlul I al Părţii a V-a a Codului administrativ.

Potrivit art. 298 C. adm., autorităţile prevăzute la art. 287 din acelaşi act normativ[2] exercită mai multe **prerogative, în numele statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale,** respectiv:

a) ţinerea evidenţei de cadastru şi publicitate imobiliară, în condiţiile legii;

b) stabilirea destinaţiei bunurilor date în administrare;

c) monitorizarea situaţiei bunurilor date în administrare, respectiv dacă acestea sunt în conformitate cu afectaţiunea de uz sau interes public local sau naţional, după caz, precum şi cu destinaţia avută în vedere la data constituirii dreptului.

Reguli privind contractul de dare în administrare:

a) *subiectul de drept care poate primi în administrare un bun proprietate publică, potrivit art. 868 C. civ.,* poate fi o regie autonomă; o autoritate a administraţiei publice centrale şi locale; o altă instituţie public de interes naţional, judeţean sau local.

Ne raliem opiniei conform căreia *„nu putem accepta că Guvernul sau consiliile locale/judeţene îşi pot atribui singure un drept de administrare, operaţiune inutilă şi absurdă, din moment ce ele au deja atribuţia generală de a administra întregul patrimoniu al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale"*[3].

În ceea ce priveşte **regiile autonome şi instituţiile publice,** acestea sunt înfiinţate prin acte administrative de către autorităţile centrale sau locale, în scopul realizării unor servicii publice şi se află în raporturi juridice de subordonare faţă de autorităţile care le-au înfiinţat[4]. În doctrină s-a semnalat *„distincţia pe care legiuitorul constituant o realizează între instituţiile publice şi instituţiile de utilitate publică, ca o reminiscenţă a doctrinei administrative clasice, care realiza o distincţie între stabilimentele publice şi*

---

[1] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr. 4/2017, p. 131.

[2] Art. 287 din Codul administrativ reglementează **„entităţile care exercită dreptul de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale".**

[3] Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 240.

[4] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 102.

stabilimentele de utilitate publică. Distincția are relevanță, întrucât instituțiile publice pot primi bunuri proprietate publică în administrare, în timp ce instituțiile de utilitate publică pot primi bunuri proprietate publică în folosință gratuită"[1].

În dreptul francez, regia autonomă este definită a reprezenta acea persoană publică, în a cărei competență intră desfășurarea, în mod direct, a unei activități comerciale, neavând însă calitatea de comerciant propriu-zis, din moment ce actele de comerț pe care le realizează sunt simple „accesorii" ale serviciului public pe care îl prestează[2];

b) *actul juridic prin intermediul căruia bunul poate fi dat în administrare* diferă în funcție de natura acestuia, astfel:

– dacă **bunul respectiv aparține domeniului public național,** se adoptă o **Hotărâre a Guvernului** [art. 867 alin. (1) C. civ. și art. 299 C. adm.];

– dacă **bunul aparține domeniului public de interes local sau județean,** se adoptă o **hotărâre a consiliului local sau județean** [art. 867 alin. (1) C. civ. și art. 299 C. adm.].

Dreptul de administrare **are o natură administrativă,** neconfundându-se cu drepturile reale derivate din dreptul de proprietate civilă[3].

Potrivit art. 299 C. adm., în conținutul acestor acte trebuie să se regăsească: datele de identificare și valoarea lui de inventar; destinația bunului; termenul de predare-primire a bunului.

c) *prerogativele celui care administrează bunul* constau, potrivit art. 868 alin. (2) C. civ., în conferirea către titularul său a capacității de a *folosi și dispune de bunul respectiv.* Codul civil recunoaște, în art. 869, *posibilitatea ca dreptul de administrare să poată fi revocat, atunci când interesul public o impune;*

Prin art. 300 alin. (1) C. adm. se reglementează **drepturile și obligațiile** administratorului, respectiv: folosirea și dispunerea de bunul dat în administrare în condițiile stabilite de lege și, dacă este cazul, de actul de constituire; asigurarea pazei, protecției și conservarea bunurilor, ca un bun proprietar, și suportarea tuturor cheltuielilor necesare unei bune funcționări; efectuarea formalităților necesare cu privire la închiriere, în limitele actului de dare în administrare, în limitele legii; culegerea fructelor bunului; efectuarea de lucrări de investiții asupra bunului, în condițiile actului de dare în administrare și a legislației în materia achizițiilor publice; suportarea cheltuielilor necesare pentru aducerea bunului la starea de folosință, în cazul degradării acestuia, ca urmare a utilizării necorespunzătoare sau a neasigurării pazei; acordarea dreptului de servitute, în condițiile legii; obținerea avizelor pentru planul urbanistic zonal fără schimbarea uzului și interesului public și destinației bunului; obținerea avizelor pentru lucrări de îmbunătățire și menținere a caracteristicilor tehnice ale bunurilor; reevaluarea bunurilor, în condițiile legii; semnarea procesului-verbal de vecinătate, fără schimbarea regimului juridic al bunului; semnarea acordului de avizare a documentației de carte funciară pentru obținerea certificatului de atestare a edificării construcțiilor.

Bunurile imobile proprietate publică se **înscriu în cartea funciară anterior emiterii actului de dare în administrare.**

---

[1] V.C. Soare, *Contribuția prin fonduri publice și posibilitatea dării în administrare către asociațiile de dezvoltare intercomunitară a bunurilor proprietate publică,* în RDP nr. 3/2018, p. 99.

[2] Al.S. Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, București, p. 317.

[3] E. Bălan, *Introducere în studiul domenialității,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 60.

Aceeaşi obligaţie subzistă şi în ceea ce priveşte dreptul de administrare şi ea se realizează **de către titularul acestui drept**. Radierea din cartea funciară a dreptului de administrare, potrivit art. 301 C. adm., se efectuează în baza actului de revocare sau a actului prin care se constată stingerea dreptului de proprietate publică şi reprezintă o aplicaţie a principiului simetriei juridice[1].

d) dispoziţii privitoare la *litigiile care se pot naşte din administrarea sau închirierea unor bunuri publice.*

În aceste litigii, statul este reprezentat de ***Ministerul Finanţelor***, iar unitatea administrativ-teritorială *de* ***consiliul judeţean*** *(sau de Consiliul General al Municipiului Bucureşti) sau de* ***consiliul local***, care *dau mandat scris, în fiecare caz în parte,* ***preşedintelui consiliului judeţean*** sau ***primarului.*** Aceştia pot desemna un alt funcţionar de stat sau un avocat care să îi reprezinte în faţa instanţei.

12.2. Închirierea bunurilor proprietate publică

Doctrina o defineşte ca fiind acel contract prin care *titularul dreptului de proprietate publică sau privată asupra bunurilor aparţinând statului sau unităţilor administrativ-teritoriale ori al dreptului de administrare asupra acestor bunuri, denumit locator, se obligă să asigure folosinţa acestui bun unei persoane fizice sau juridice, denumită locatar, pentru o perioadă determinată de timp, în schimbul unui preţ numit chirie*[2].

Din coroborarea art. 332-348 C. adm., identificăm următorul regim juridic al contractului de închiriere a bunurilor proprietate publică:

a) **actul juridic prin intermediul căruia se face închirierea** diferă, ca şi la darea în administrare, în funcţie de **natura bunului,** potrivit art. 333 C. adm., astfel:

– pentru **bunurile proprietatea publică a statului,** închirierea se face prin **Hotărâre a Guvernului;**

– pentru **bunurile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale,** închirierea se face prin **hotărâre a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local;**

b) **părţile contractului de închiriere,** potrivit art. 332 C. adm. pot fi:

– chiriaş poate fi orice *persoană fizică sau juridică, română sau străină;*

– calitatea de a transmite, prin închiriere, un bun proprietate publică, revine *autorităţilor publice prevăzute la art. 287 C. adm.*, respectiv *autorităţilor publice care exercită dreptul de proprietate publică* şi care sunt *Guvernul,* prin *ministerele de resort* sau prin *organele de specialitate ale administraţiei publice centrale de specialitate*, pentru **bunurile proprietatea publică a statului** şi *autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale,* pentru **bunurile proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale,** sau *titularul dreptului de administrare.* Acest tip de contract, ca şi cel de concesiune se încheie întotdeauna între o persoană de drept public şi una de drept privat, el neputându-se încheia între două persoane juridice de drept public[3];

c) instituirea **principiului licitaţiei publice** pentru închirierea bunurilor proprietate publică, conform art. 333 alin. (5) C. adm. Acest principiu subzistă şi pentru bunurile

---

[1] Al.-S. Ciobanu, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 924.

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* p. 367.

[3] V. Vedinaş, A. Stoica, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 1033.

proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.[1] Art. 339 alin. (1) prevede că dreptul de a participa la licitaţie, aparţine oricărei persoane fizice sau juridice, române sau străine, care îndeplineşte condiţiile prevăzute la lit. a)-d) ale textului[2]. Textul instituie şi o **interdicţie,** prin alin. (2) al său, respectiv *„ (2) Nu are dreptul să participe la licitaţie persoana care a fost desemnată câştigătoare la o licitaţie publică anterioară privind bunurile statului sau ale unităţilor administrativ-teritoriale în ultimii 3 ani, dar nu a încheiat contractul ori nu a plătit preţul, din culpă proprie. Restricţia operează pentru o durată de 3 ani, calculată de la desemnarea persoanei respective drept câştigătoare la licitaţie"*;

d) cuprinde **dispoziţii privind destinaţia sumelor încasate** *din închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau unităţilor administrativ-teritoriale,* fiind vorba, după caz, despre:

– bugetul de stat, **pentru veniturile produse din concesionarea şi închirierea bunurilor proprietate publică a statului;**

– bugetele locale, **pentru veniturile realizate din închirierea sau concesionarea bunurilor proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale;**

– în situaţia în care, conform art. 333 alin. (3) C. adm., contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, *acesta are dreptul să încaseze din chirie o cotă parte de 20-50%,* care se stabileşte, după caz, prin Hotărâre a Guvernului, Hotărâre a Consiliului Judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a Consiliului Local prin care s-a aprobat închirierea. În cazul în care activitatea titularului dreptului de administrare este subvenţionată de la bugetul de stat sau bugetele locale, această dispoziţie nu se mai aplică, potrivit alin. (4) al textului;

e) **dispoziţii cu caracter procedural,** cuprinse în art. 334-348 C. adm., care privesc *documentaţia de atribuire; etapa de transparenţă; reguli privind oferta; protecţia datelor; criteriile de evaluare* şi cele *de atribuire a contractului de închiriere; determinarea ofertei câştigătoare; anularea procedurii de licitaţie; încheierea* şi, respectiv, *neîncheierea contractului; evidenţa documentaţiei procedurii; drepturi şi obligaţii; sancţiuni* şi *radierea închirierii.* Reglementarea actuală „acoperă" toate aspectele care privesc regimul închirierii bunurilor proprietate publică a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale. Aceasta nu înseamnă că nu mai sunt cazuri, semnalate în practică, în care regulile instituite de Codul administrativ creează unele probleme, între acestea reţinând, din dezbaterile cu personalul din administraţie şi din doctrină situaţia pajiştilor.

12.3. Darea în folosinţă gratuită

Dreptul de folosinţă gratuită a fost introdus în conţinutul art. 136 prin Legea de revizuire nr. 429/2003 şi îşi află reglementarea în art. 874-875 C. civ şi în Secţiunea a 5-a a Capitolului III din Titlul I al Părţii a V-a a Codului administrativ.

---

[1] V. Vedinaş, A. Stoica, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 1017.

[2] Prin art. 339 alin. (1) din Codul administrativ, se impun următoarele **condiţii** pentru a participa la licitaţie: a) a plătit toate taxele privind participarea la licitaţie, inclusiv garanţia de participare; b) a depus oferta sau cererea de participare la licitaţie, împreună cu toate documentele solicitate în documentaţia de atribuire, în termenele prevăzute în documentaţia de atribuire; c) are îndeplinite la zi toate obligaţiile exigibile de plată a impozitelor, a taxelor şi a contribuţiilor către bugetul consolidat al statului şi către bugetul local; d) nu este în stare de insolvenţă, faliment sau lichidare.

Dobândirea statutului de utilitate publică se face în condiţiile O.G. nr 26/2000[1], de realizează de către Guvern, dacă sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art. 38 alin. (1) al acesteia şi atrage drepturi de natură patrimonială (facilităţi fiscale) sau beneficii, cum ar fi cel de a primi în folosinţă gratuită bunuri proprietate publică sau privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale[2].

La fel ca şi concesionarea, administrarea şi închirierea bunurilor proprietate publică şi darea în folosinţă gratuită a acestora este de competenţa Guvernului, ori, după caz, a consiliilor judeţene, municipale, orăşeneşti şi comunale, prin **hotărâre**[3]. În actul de dare în folosinţă gratuită trebuie să se regăsească, potrivit art. 349 C. adm.: a) datele de identificare a bunului şi valoarea de inventar a acestuia; b) în cazul bunurilor cu regim special, indicarea reglementărilor legale specifice privind paza şi protecţia; c) destinaţia bunului; d) durata pentru care se acordă folosinţa gratuită; e) termenul la care se va realiza predarea-primirea materială a bunului; f) obligaţiile instituţiei de utilitate publică beneficiară; g) entitatea care suportă cheltuielile de întreţinere a bunului, potrivit destinaţiei sale; h) modalităţi de angajare a răspunderii şi sancţiuni.

Art. 874 *„nu vine cu explicaţii în ceea ce priveşte sfera exactă a titularilor (...)"*[4], referindu-se, generic, la *instituţiile de utilitate publică.* Alin. (2) al art. 874 C. civ. prevede că, în lipsa unor dispoziţii contrare în actul de constituire, titularul dreptului de folosinţă gratuită nu beneficiază de fructele civile ale bunului. Potrivit art. 875 alin. (1) C. civ. apărarea în justiţie a dreptului de folosinţă gratuită revine titularului dreptului. În completarea acestor dispoziţii, în art. 349-353 C. adm. regăsim regulile privind regimul juridic al dării în folosinţă gratuită. Remarcăm obligaţia cu valoare de principiu instituită prin art. 351 C. adm., potrivit căreia *folosinţa dobândită nu poate fi transmisă nici oneros nici cu titlu gratuit unei alte persoane.* Spunem aceasta deoarece în practică există situaţii când se conferă o destinaţie comercială sau de altă natură bunurilor primite cu titlu gratuit, ceea ce denaturează regimul acestei operaţiuni juridice şi finalitatea ei.

IV. Domeniul privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale

§ 13. Caracteristici

Ne-am mai referit la această problemă, în secţiunea consacrată reglementării prin Codul administrativ a proprietăţii publice. Titlul II al Părţii a V-a a Codului administrativ este astfel consacrat exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

El cuprinde **trei capitole**, în care, după unele *dispoziţii generale, sunt reglementate trecerea bunurilor în domeniul privat,* precum şi *unele reguli privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.*

Noţiunea de *domeniu privat este o noţiune autonomă, căreia i se ataşează o fizionomie juridică proprie*[5].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 39 din 30 ianuarie 2000.

[2] C.D. Mâţă, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 1063.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, p. 123.

[4] Al. S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 245.

[5] E. Chelaru, *Administrarea domeniului public şi a domeniului privat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 117.

Reglementarea lui în Codul administrativ este considerată un *bun câştigat, o reglementare mai închegată, unitară*, care spune ceva despre *jocul şi rostul acestei instituţii.*[1]

Sfera domeniului privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale include **bunurile aflate în proprietate acestora, care nu fac parte din proprietatea lor publică.**

În ceea ce priveşte **regimul juridic** al acestor bunuri, potrivit art. 335 C. adm., ele *se află în circuitul civil şi se supun regulilor prevăzute de Legea nr. 287/2009 republicată, cu modificările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel.* Această regulă, astfel cum neam mai exprimat[2], trebuie raportată la dispoziţiile Codului administrativ, cu precădere la art. 362 care prevede **aceleaşi modalităţi de punere în valoare a acestor bunuri, care se realizează după aceleaşi reguli aplicabile punerii în valoare a bunurilor proprietate publică a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale.** Avem în vedere prevederile art. 362 alin. (3) C. adm., potrivit căruia *„Dispoziţiile privind darea în administrare, concesionarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită a bunurilor aparţinând domeniului public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător"*[3].

§ 14. Trecerea bunurilor în domeniul privat

Primul tip de **trecere** este cea *din domeniul privat al statului în* cel *al unei unităţi administrativ-teritoriale,* care, potrivit art. 358 C. adm., se realizează **prin hotărârea Guvernului, la cererea organului deliberativ al administraţiei publice locale.** Se impun două condiţii:

– bunul să se afle pe raza unităţii administrativ-teritoriale care solicită trecerea;

– trecerea să se realizeze cu plată.

Cea de-a doua formă, este cea care se află la antipodul primei, respectiv trecerea *din domeniul privat al unei unităţi administrativ-teritoriale în cel al statului,* care, potrivit art. 359 C. adm., se realizează **prin hotărâre a organului deliberativ al administraţiei publice locale, la cererea Guvernului.**

Prin art. 360 se reglementează trecerea *din domeniul privat al unei unităţi administrativ-teritoriale în cel al altei unităţi administrativ-teritoriale,* care se face **la cererea şi** prin **hotărâre a organelor deliberative ale celor două autorităţi deliberative ale administraţiei publice locale.**

Ultimul tip de astfel de operaţiune este cel reglementat prin art. 363 C. adm., respectiv trecerea *din domeniul public în cel privat al aceleiaşi unităţi administrativ-teritoriale,* care se realizează, în funcţie de titularul bunului, prin **hotărâre a Guvernului** sau, după caz, a **organului deliberativ al administraţiei publice locale.**

Codul administrativ impune prin alin. (3) al art. 361 ca, *în instrumentele de prezentare şi motivare să se regăsească, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public naţional sau local, după caz.*

---

[1] N. Scutea, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 1079.

[2] În secțiunea consacrată reglementării prin Codul administrativ a proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

[3] V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, op. cit.,* p. 236.

§ 15. Procedura de vânzare a bunurilor proprietate privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale

În art. 363-364 C. adm. regăsim consacrate unele **reguli speciale privind procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat.** Principiul care guvernează această operaţiune juridică este acela că ea se realizează **prin licitaţie publică,** organizată în condiţiile art. 334 din Cod[1].

Actul administrativ prin care se aprobă vânzarea acestor bunuri este **Hotărârea Guvernului pentru bunurile private ale statului** şi **hotărârea consiliului local sau judeţean,** pentru bunurile proprietate privată a unităţii administrativ-teritoriale.

Suplimentar faţă de prevederile art. 334-346 din Cod, la care se trimite pentru reglementarea procedurii vânzării, art. 363 vine unele reguli suplimentare, respectiv:

– **oportunitatea vânzării** – se stabileşte de autorităţile prevăzute la art. 287 din Cod, cu anumite excepţii pe care legea le poate stabili;

– se prevede **obligativitatea garanţiei** şi **cuantumul ei, între 3 şi 10%** din preţul contractului de vânzare fără TVA;

– **răspunderea** pentru **corectitudinea preţului aparţine evaluatorului.**

Prin aceste norme s-a urmărit să se preîntâmpine riscul ca organele deliberative sau executive să fie trase la răspundere cu privire la modul în care s-a realizat vânzarea unor bunuri private ale statului sau unităţii administrativ-teritoriale.

De la regula licitaţiei există şi o excepţie, care vizează constructorii de bună-credinţă pe terenuri proprietate privată a statului sau a unităţii administrativ-teritoriale, care **beneficiază de un drept de preempţiune la cumpărarea terenului,** iar preţul de vânzare se stabileşte în baza unui raport de evaluare, aprobat de consiliul local sau judeţean, după caz. Art. 364. alin. (2) prevede că proprietarii aflaţi în situaţia respectivă sunt notificaţi în termen de 15 zile de către Consiliul local sau judeţean şi îşi exprimă opţiunea de cumpărare tot în 15 zile.

În doctrină s-a semnalat că se impune *conturarea unui regim mai precis pentru acest drept de preemţiune, având în vedere dinamica relaţiilor şi multitudinea situaţiilor care intervin în practică.* În egală măsura autorul critică scurtimea termenul de 15 instituit de art. 364 alin. (2) C. adm., care este jumătate din cel de 30 de zile consacrat de art. 1.730 C. civ.[2]

[1] Precizăm că textele respective reglementează procedura de atribuire a contractului de închiriere a bunurilor proprietate publică a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale.

[2] N. Scutea, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. I, p. 1111.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale privind modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

2. Analizaţi comparativ modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică cu cele prin care se exercită dreptul de proprietatea privată al statului sau unităţii administrativ-teritoriale.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Contractul de concesiune poate avea ca obiect exclusiv un bun din domeniul public al statului;

b) contractul de concesiune poate avea ca obiect exclusiv un bun din domeniul public al unităţii administrativ-teritoriale.

2. a) Bunurile proprietate publică pot fi date în folosinţă gratuită oricărui subiect de drept, persoană fizică sau juridică;

b) bunurile proprietate publică pot fi date în folosinţă gratuită regiilor autonome şi societăţilor comerciale.

3. a) Bunurile proprietate publică pot fi date în administrarea unei regii autonome sau instituţii publice;

b) bunurile proprietate publică pot fi date în administrarea oricărui subiect de drept, persoană fizică sau juridică.

4. a) Închirierea unui bun proprietate publică se poate face prin hotărâre a Guvernului, pentru bunurile proprietatea publică a statului şi printr-o hotărâre a consiliului judeţean, a Consiliului General al municipiului Bucureşti sau a celui local, pentru bunurile publice ale unităţilor administrativ-teritoriale;

b) închirierea unui bun proprietate publică se poate face numai prin Hotărâre a Guvernului, indiferent de natura bunului şi de titularul acestuia.

5. a) Darea în administrare a unui bun proprietate publică se poate face prin Hotărâre a Guvernului, pentru bunurile proprietatea publică a statului sau prin hotărâre a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, pentru bunurile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale;

b) darea în administrare a unui bun proprietate publică se poate face numai prin Hotărâre a Guvernului, indiferent de natura bunului.

6. a) Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor este organism cu activitate administrativ-jurisdicţională;

b) Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor este o autoritate judiciară.

7. a) Poate avea calitatea de subiect care transmite în închiriere un bun proprietate publică numai titularul dreptului de proprietate;

b) poate avea calitatea de subiect care transmite în închiriere un bun proprietate publică atât titularul dreptului de proprietate, cât şi titularul dreptului de administrare.

8. a) Contractul de concesiune este un contract administrativ;

b) contractul de concesiune este un contract comercial.

9. Bunurile din domeniul privat al statului sau al unei unităţi administrativ-teritoriale pot fi date în administrare, concesionate, închiriate sau date în folosinţă gratuită conform dispoziţiilor prevăzute de Codul administrativ pentru bunurile proprietate publică a acestora;

b) Bunurile din domeniul privat al statului sau al unei unităţi administrativ-teritoriale pot fi date în administrare, concesionate, închiriate sau date în folosinţă gratuită conform dispoziţiilor prevăzute de Codul civil.

10. a) Contractul de concesiune se încheie între două persoane juridice de drept public;

b) contractul de concesiune se încheie între o persoană juridică de drept public şi o persoană juridică de drept privat.

CAPITOLUL XXIII

REGIMUL JURIDIC APLICABIL DOMENIULUI PUBLIC

§ 1. Generalităţi

Materia mai este analizată şi prin formula *„particularităţile domeniului public"*, distinsa noastră colegă afirmând că, în mod paradoxal, pe acest „tărâm" a existat mereu o poziţie comună[1].

Prin regim juridic al domeniului public se evocă ansamblul regulilor aplicabile bunurilor care aparţin acestuia, precum şi raporturile juridice care iau naştere între titularii acestor bunuri şi terţele persoane[2].

Dintru început trebuie să precizăm că bunurile proprietate publică sunt supuse în exclusivitate unui regim juridic de drept public. Bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public sunt supuse, concomitent, la două tipuri de regimuri juridice diferite sau, într-o altă exprimare, la **un regim juridic mixt, de drept comun şi de putere,** în care **ultimul este predominant.**

Vom determina, astfel, **un regim de drept public general absolut, pentru bunurile proprietate publică** şi **un regim domenial special, un regim juridic mixt, pentru bunurile proprietate privată** care aparţin domeniului public.

§ 2. Principii

În doctrină se recunosc patru principii aplicabile proprietăţii publice, respectiv inalienabilitatea, imprescriptibilitatea, insesizabilitatea, precum şi imposibilitatea grevării cu sarcini sau servituţi[3]. Codul civil le consacră sub titulatura de *caracterele dreptului de proprietate publică.* În Codul administrativ regăsim reglementate, în art. 285, *principii specifice dreptului de proprietate publică,* fiind vorba despre principiile *priorităţii interesului public; al protecţiei şi conservării; al gestiunii eficiente* şi *al transparenţei şi publicităţii.* Apreciem că ele reprezintă, mai degrabă, principii de valorificare a acestor bunuri, decât ale regimului juridic care le este aplicabil. Codul le enumeră, fără a le defini.

A. Inalienabilitatea reprezintă, în egală măsură, un principiu de rang constituţional şi legal, el fiind consacrat atât de art. 136 alin. (4) din legea fundamentală, cât şi de art. 861 C. civ. Ea constituie *axul principal al regimului juridic aplicabil domeniului public*[4]. Acest principiu semnifică faptul că bunurile domeniului public *„nu pot fi înstrăinate"*. Caracterul

---

[1] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, pp. 239-240.

[2] L. Sabău, *Regimul juridic al domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale,* în RDP nr. 1/2001, p. 96.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, pp. 210-213.

[4] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, vol. II, p. 240.

inalienabil *nu permite dezmembrarea dreptului de proprietate prin constituirea de drepturi reale derivate, cum ar fi uzul, uzufructul, abitaţia, servituţile sau superficia*[1].

Acest principiu vizează bunurile publice care aparţin domeniului public. A admite că toate bunurile care aparţin domeniului public, inclusiv cele private, sunt inalienabile, înseamnă a exclude în mod nejustificat şi nelegitim de la posibilitatea înstrăinării categorii importante de bunuri. Am afecta, astfel, şi dreptul statului sau al unităţii administrativ-teritoriale, care ar pierde posibilitatea de a mai dobândi în proprietate aceste bunuri, pentru că ele nu pot fi înstrăinate[2].

Considerăm că bunurile private din domeniul public „lato sensu" *pot fi înstrăinate,* însă *este vorba despre o alienabilitate limitată, condiţionată, care se exercită, ca întregul drept de proprietate, de altfel, sub paza persoanei morale de drept public. Ea impune astfel autorizări, exercitarea unui drept de preemţiune al statului etc.*[3].

Prin urmare, vom vorbi despre o ***inalienabilitate absolută şi nelimitată a bunurilor publice din domeniul public şi despre o alienabilitate relativă, limitată, a bunurilor proprietate privată care aparţin domeniului public*** sau, cum se exprimă regretatul profesor Antonie Iorgovan, despre *principiul inalienabilităţii bunurilor domeniului public* care fac obiect al proprietăţii publice şi despre *principiul prohibirii ori restrângerii vânzării bunurilor domeniale* care sunt obiect al proprietăţii private[4].

În jurisprudenţa sa constantă, Curtea Constituţională s-a pronunţat prin mai multe decizii care vizează regimul inalienabilităţii bunurilor domeniului public[5] astfel cum era el consacrat de art. 11 din Legea nr. 213/1998, în prezent abrogat, în realitate transferat în art. 861 C. civ. Prin aceste decizii *„Curtea a constatat că prevederile legale criticate stabilesc regimul proprietăţii publice, dezvoltând şi precizând conţinutul art. 136 alin. (1) din Constituţie,* potrivit căruia *«Bunurile proprietate publică sunt inalienabile»".* Este evident că inalienabilitatea bunurilor care constituie obiect al dreptului de proprietate publică impune nu numai soluţia interzicerii înstrăinării lor, ci, ca o consecinţă, şi pe cea a dobândirii acestora de către terţi prin orice mod de dobândire reglementat de lege, atâta timp cât bunurile îşi păstrează regimul juridic de proprietate publică[6].

B. Insesizabilitatea

Un bun sesizabil poate fi urmărit sau executat silit, pierzându-se astfel caracterul lui inalienabil. Constituţia nu prevede expres acest principiu, dar apreciem că ea îl prevede implicit, ca dedus din caracterul inalienabil al proprietăţii publice, iar Codul civil îl menţionează la art. 861 alin. (1).

Insesizabilitatea semnifică faptul că **bunurile din domeniul public nu pot fi supuse executării silite, mobiliare sau imobiliare, nu pot să constituie obiectul unor drepturi**

---

[1] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 68.

[2] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi francez,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 208-210.

[3] M. Preda, *Drept administrativ, partea generală,* ed. revăzută şi actualizată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 212.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 211.

[5] Decizia C.C.R. nr. 43 din 10 aprilie 2003 publicată în M. Of. nr. 476 din 13 iulie 2003; Decizia nr. 627 din 12 mai 2011 publicată în M. Of. nr. 517 din 22 iulie 2011.

[6] Decizia C.C.R. nr. 376 din 26 aprilie 2012 publicată în M. Of. nr. 373 din 1 iunie 2012.

reale accesorii: gaj, ipotecă, privilegii[1]. Ele nu pot fi urmărite de creditorii celor care le stăpânesc, în vederea realizării creanţelor lor, prin executare silită[2]. Trebuie, din nou, să nuanţăm între bunurile publice şi cele private din domeniul public. Dacă în ceea ce le priveşte pe primele, situaţia este cât se poate de clară, ele fiind *insesizabile absolut,* credem că *în ceea ce priveşte bunurile proprietate privată nu mai putem susţine o asemenea idee,* putând vorbi despre o *sesizabilitate limitată* a acestora. Avem în vedere, cu prioritate, un drept de preemţiune al statului, apoi restrângerea sferei unor eventuali creditori sau excluderea persoanelor fizice şi juridice străine etc.

Astfel, în privinţa bunurilor private din patrimoniul cultural naţional, nu se va putea trece în nici un mod la vânzarea lor publică, decât cu respectarea strictă a prevederilor Legii nr. 182/2000[3] şi ale Legii nr. 422/2001[4], inclusiv a dispoziţiilor care consacră dreptul de preemţiune al statului.

Mai mult chiar, art. 32 din Legea nr. 182/2000 **declară bunurile mobile din patrimoniu, care sunt proprietate publică, insesizabile,** dar **având în vedere că bunuri de acelaşi tip care aparţin particularilor pot avea aceeaşi valoare de interes public, se poate extinde acest principiu şi la bunurile private de patrimoniu**[5]. De asemenea, Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor[6] prevede că bunurile sacre, proprietatea privată a cultelor, sunt *insesizabile*[7].

C. Imprescriptibilitatea este ultimul principiu al regimului juridic aplicabil domeniului public, şi ea trebuie înţeleasă atât sub aspectul extinctiv cât şi achizitiv[8]. Din punct de vedere al **prescripţiei extinctive**[9], **titularii unor astfel de bunuri pot să le recupereze oricând şi fără nici o obligaţie de despăgubire de la particularii care le deţin, indiferent de buna sau reaua credinţă a acestora.**

În raport cu **prescripţia achizitivă, nu este posibilă dobândirea bunurilor domeniale pe calea uzucapiunii sau a posesiei de bună-credinţă**[10].

Art. 861 alin. (2) C. civ. prevede că proprietatea asupra bunurilor proprietate publică nu se stinge prin neuz şi nu poate fi dobândită de terţi prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credinţă asupra bunurilor mobile.

---

[1] I. Adam, *Proprietatea publică şi privată asupra imobilelor din România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2000, p. 94. Pentru o analiză detaliată a acestui principiu, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franţa*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 31-74.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 87.

[3] Republicată în M. Of. nr. 828 din 9 decembrie 2008.

[4] Republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

[5] V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *op. cit.,* p. 98.

[6] Publicată în M. Of. nr. 11 din 8 ianuarie 2007.

[7] Al.-S. Ciobanu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2015, p. 212.

[8] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea..., op. cit.,* 2012, pp. 396 şi urm.

[9] L. Giurgiu, *Domeniul Public, Repere juridice,* Ed. Tehnică, Bucureşti, 1997, p. 71.

[10] D. Apostol Tofan, *op. cit.,* vol. II, ed. a 5-a, p. 241.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale privind regimul juridic al bunurilor proprietate publică şi cel al bunurilor proprietate privată.

2. Analizaţi comparativ regimul juridic al bunurilor proprietate publică şi cel al bunurilor proprietate privată ale statului sau unităţii administrativ-teritoriale.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Proprietatea publică este inalienabilă, insesizabilă şi imprescriptibilă;

b) proprietatea publică este sesizabilă şi prescriptibilă.

2. a) Proprietatea publică este imprescriptibilă numai din punct de vedere extinctiv;

b) proprietatea publică este imprescriptibilă numai din punct de vedere achizitiv.

3. a) Inalienabilitatea este un principiu care guvernează numai bunurile proprietate publică;

b) inalienabilitatea este un principiu care guvernează atât bunurile proprietate publică, cât şi pe cele proprietate privată aparţinând domeniului public.

4. a) Inalienabilitatea semnifică faptul că bunurile proprietate publică pot fi înstrăinate numai în condiţii speciale;

b) inalienabilitatea semnifică faptul că bunurile proprietate publică pot fi înstrăinate numai anumitor subiecte de drept.

5. a) Bunurile proprietate privată aparţinând domeniului public se caracterizează prin faptul că pot fi înstrăinate numai în condiţii speciale;

b) bunurile proprietate privată aparţinând domeniului public se caracterizează prin faptul nu pot fi înstrăinate niciodată.

CAPITOLUL XXIV

SERVICIUL PUBLIC

§ 1. Generalităţi privind serviciul public

Noţiunea de serviciu public poate fi definită atât în sens organic, cât şi material-funcţional.

În sens organic, prin serviciu public[1] se desemnează *un ansamblu de agenţi şi mijloace, pe care o persoană publică sau un agent privat autorizat de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.*

Sensul funcţional evocă o *activitate de interes general, realizată de administraţie, care are ca misiune satisfacerea unui interes general.* Acest din urmă sens este cel mai des reţinut de jurisprudenţa tribunalelor administrative, care vorbeşte despre *misiunea serviciului public, raportată la satisfacerea unui interes general, ceea ce impune un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun.*

Art. 5 lit. kk) C. adm. defineşte serviciul public ca fiind *„activitatea sau ansamblul de activităţi organizate de o autoritate a administraţiei publice ori de o instituţie publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat şi continuu".*

La nivel european, serviciul public este reglementat prin art. 93 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene (versiunea consolidată), iar în dreptul intern îl regăsim atât în Constituţie, cât şi în Codul administrativ şi reglementări care vizează diferite categorii de servicii publice[2].

Între *serviciul public* şi *interesul general* există o strânsă şi necesară interdependenţă[3], cu precizarea că acesta din urmă nu este satisfăcut exclusiv prin servicii prestate de agenţi publici, ci şi prin agenţi privaţi, din ce în ce mai mult vorbindu-se despre *privatizarea serviciilor publice.*

Distincţia dintre modalitatea publică şi cea privată de satisfacere a unui interes general este următoarea[4]: întreprinderile private au ca şi scop principal satisfacerea intereselor proprii, respectiv obţinerea de profit şi numai în subsidiar a celor publice, pe când cele publice au ca scop determinant satisfacerea intereselor publice[5]. Aceasta nu exclude şi urmărirea unor foloase materiale, a unor beneficii din activitatea prestată, necesare menţinerii şi perfecţionării serviciului public însuşi. Contribuţia agenţilor privaţi a devenit

---

[1] Etimologic, cuvântul *serviciu* provine din latinescul *servitum* care are semnificaţia de *sclav,* de unde interpretarea de *a fi în serviciul cuiva, a face un serviciu,* sau *a pune în serviciu,* ceea ce evocă ideea de **utilitate publică** sau **serviciu public**.

[2] E.-L. Cătană, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 682.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 179-180.

[4] A se vedea J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 14ème éd., Précis Dalloz, 1992, pp. 9-10.

[5] Pentru dezvoltări a se vedea Camelia Daciana Stoian, Radu Stoian, *Consideraţii privind taxele şi impozitele aferente drumurilor de utilitate privată deschise circulaţiei publice*, în RDP nr. 3/2016, p. 80-86.

din ce în ce mai reprezentativă, însă statul, peste tot în lume, îşi menţine anumite pârghii inerente îndeplinirii funcţiilor sale: înfăptuirea justiţiei, apărarea teritoriului, ordinea publică, stabilirea şi perceperea impozitelor, relaţiile internaţionale etc.

Trebuie avut în vedere şi faptul că *serviciul public nu mai poate fi privit în epoca contemporană dintr-un punct de vedere exclusiv intern. Internaţionalizarea dreptului, fenomenele integrative ale lumii au produs, într-un timp relativ scurt, mutaţii profunde şi efecte de substanţă asupra noţiunii, sferei şi regimului juridic aplicabil serviciului public*[1].

În literatura de specialitate se apreciază că pentru a fi în prezenţa unui serviciu public este necesară îndeplinirea mai multor **condiţii**:

– să aibă ca scop satisfacerea cerinţelor membrilor societăţii;

– înfiinţarea lui să se facă prin acte administrative;

– activitatea serviciului să se desfăşoare în realizarea autorităţii publice, iar personalul lor să fie, de regulă, funcţionari publici;

– serviciul public este prestat de persoane juridice, care dispun de drepturi şi obligaţii pentru exercitarea competenţei lor;

– mijloacele materiale se asigură fie prin subvenţii bugetare, fie din venituri proprii[2].

§ 2. Fundamente constituţionale actuale privind serviciul public în România

Prevederile constituţionale aplicabile serviciului public sunt de patru categorii:

a) reglementări care consacră **principii generale,** aşezate la baza funcţionării tuturor autorităţilor publice, inclusiv a serviciilor publice. Exemplu: *egalitatea în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări* [art. 16 alin. (1)] coroborat cu acela că *„nimeni nu este mai presus de lege"* [alin. (2)]; *egalitatea în drepturi fără nici o discriminare, de nici o natură* [art. 4 alin. (2)]; *obligaţia autorităţilor publice de a respecta şi ocroti viaţa intimă, familială sau privată* [art. 26 alin. (1)]; *garantarea autonomiei universitare* prin art. 32 alin. (6), *a autonomiei serviciilor publice de radio şi televiziune* şi exemplele ar putea continua.

b) reglementări care consacră **principii care guvernează organizarea şi funcţionarea administraţiei publice şi/sau a serviciilor publice.** Art. 120 consacră, între principiile care guvernează administraţia publică locală, ***deconcentrarea serviciilor publice*** şi *dreptul minorităţilor naţionale care deţin o pondere semnificativă de a utiliza limba natală în raporturile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu* ***serviciile publice deconcentrate.***

c) reglementări prin care se consacră **autorităţile publice care au competenţă în prestarea serviciilor publice**. Astfel, consiliul judeţean, potrivit art. 122 din Constituţie, are rolul de *coordonare a activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti* ***în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean;*** art. 123 consacră rolul prefectului, de a *„**conduce serviciile publice deconcentrate** ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale".*

---

[1] D. M. Vesmaş, *Consideraţii privind noţiunea şi regimul juridic al serviciului public european,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 460.

[2] I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007, p. 86.

d) reglementări **cuprinse în capitolul II consacrat drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţeanului**, cum ar fi dreptul la învăţătură, garantat de art. 32, care este realizat prin **instituţii** de învăţământ, *publice sau private;* dreptul la ocrotirea sănătăţii prin **serviciile publice** de asistenţă socială (art. 34); dreptul la informaţie se realizează prin **mijloace de informare în masă,** care pot fi *publice sau private.*

§ 3. Trăsăturile şi clasificarea serviciilor publice

Pot fi reţinute următoarele trăsături caracteristice **ale serviciului public:**

a) scopul serviciului public este reprezentat de **satisfacerea unei nevoi de interes general (public);**

b) realizarea serviciului public se poate face de agenţi publici (stabilimente publice) sau de agenţi privaţi autorizaţi de un agent public (stabilimente de utilitate publică), care *îşi desfăşoară activitatea sub supravegherea unui agent public*[1].

Putem conchide astfel că, **indiferent de forma în care se realizează, publică sau privată, prestarea unui serviciu public implică existenţa unei autorităţi publice, care fie prestează serviciul public respectiv, fie exercită un drept de supraveghere asupra persoanei juridice pe care a autorizat-o pentru prestarea serviciului public respectiv.**

De altfel, şi în România postdecembristă[2]s-au căutat formule de atragere a agenţilor privaţi sau a structurilor neguvernamentale pentru prestarea unor servicii publice, depăşindu-se tradiţionalele limite. În fond, pentru cetăţeni este mai puţin important dacă serviciul public este prestat de o persoană publică sau de una privată, esenţiale fiind calitatea şi preţul serviciilor publice[3];

c) continuitatea serviciului public, care este considerată în doctrină ca **unul din cele mai importante principii care guvernează serviciul public,** ca o consecinţă firească a permanenţei statului şi a necesităţii de a asigura satisfacerea nevoilor de interes general fără întreruperi[4];

d) egalitatea în faţa serviciului public a beneficiarilor acestuia.

Acest principiu, derivat din principiul mai larg al egalităţii în faţa legii, presupune, în opinia noastră, următoarele coordonate:

– *tratament egal şi nediscriminatoriu,* pe niciun criteriu, faţă de uzagerii serviciilor publice;

– *exigenţe comune pentru toate categoriile de beneficiari*;

e) regim juridic de drept public, care poate fi **exclusiv administrativ**, în cadrul *serviciilor publice prestate prin agenţi publici* sau un **regim mixt,** *combinaţie între regimul de putere şi cel de drept comun (de regulă comercial), pentru serviciile publice prestate de agenţi privaţi autorizaţi de o persoană publică;*

f) competenţa instanţelor de contencios administrativ, care considerăm că trebuie să vizeze, în principal, serviciile publice prestate de agenţii publici[5].

---

[1] Stabilimentul de utilitate publică reprezintă „*acea persoană juridică privată, autorizată de administraţia publică să presteze un serviciu public prin exercitarea unei activităţi de interes general*". D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. C.H. Beck, ed. a 3-a, Bucureşti, 2015, p. 8.

[2] D. Apostol Tofan, *Unele consideraţii privind legislaţia în domeniul parteneriatului public-privat*, în RDP nr. 2/2004, p. 92.

[3] A. Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenţi privaţi,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 211.

[4] G. Dupuis, J.M. Guedon, *Droit administratif,* 3ème éd., A. Colin, Paris, 1991, p. 444.

[5] În acelaşi sens, v. A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 188-189; V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All, Bucureşti, 1995, pp. 137-147; I. Nicola, *op. cit.,* pp. 69-74.

§ 4. Serviciul public potrivit Codului administrativ[1]

Una dintre semnificaţiile majore ale Codului administrativ al României o reprezintă consacrarea, pentru prima dată a unei reglementări-cadru în materia serviciului public. Este vorba despre partea a VIII-a a sa, care poartă chiar denumirea *servicii publice* şi unde regăsim reglementări, în cele patru titluri ale sale, privind:

– *principiile şi clasificarea serviciilor publice,* în care sunt încadrate şapte astfel de principii, respectiv transparenţa, egalitatea de tratament, continuitatea, accesibilitatea, nivelul ridicat de calitate şi responsabilitatea;

– *reglementarea şi înfiinţarea serviciilor publice,* în care regăsim norme privind actul de reglementare şi cel de înfiinţare a unui serviciu public;

– *gestiunea serviciilor publice,* care poate fi *directă* şi *delegată;*

– *desfiinţarea serviciilor publice,* care intervine atunci când acestea nu mai răspund unei nevoi de interes public.

§ 5. Clasificarea serviciilor publice

În legislaţie şi doctrină sunt utilizate mai multe criterii de clasificare.

I. Codul administrativ, în art. 581 identifică trei categorii.

1. În funcţie de **conţinutul activităţii** identificăm **servicii economice de interes general** şi **non-economice de interes general.**

Prima categorie de servicii este reglementată, la nivelul legislaţiei europene, prin art. 106 alin. (2) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene, Carta albă a serviciilor de interes general şi titlul IV din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Aceste reglementări le definesc în sensul lor funcţional, de activitate[2], care este reflectat şi în definiţia pe care art. 584 C. adm. o consacră, ele reprezentând *activităţile economice care sunt desfăşurate în vederea satisfacerii unei/unor nevoi de interes public, pe care piaţa nu le-ar asigura sau le-ar asigura în alte condiţii, în ceea ce priveşte calitatea, siguranţa, accesibilitatea, tratamentul egal sau accesul universal, fără intervenţie publică, pentru care autorităţile administraţiei publice stabilesc obligaţii specifice de serviciu public.*

Cea de-a doua categorie, reprezentată de **serviciile non-economice de interes general,** include acele servicii care intră în competenţa statelor membre ale Uniunii Europene[3] şi sunt definite de art. 585 C. adm. ca reprezentând *activităţile care nu au caracter economic şi sunt desfăşurate în vederea satisfacerii unei/unor nevoi de interes public direct de către o autoritate a administraţiei publice sau de către organismele prestatoare de servicii publice sub monitorizarea şi controlul acesteia sau mandatate de aceasta.*

2. În funcţie de **competenţa teritorială,** identificăm **servicii publice naţionale** şi **locale.** Art. 581 defineşte ambele categorii. Prima categorie include *serviciile publice care răspund nevoilor cu caracter general ale întregii populaţii şi care, datorită naturii şi importanţei, sunt în competenţa autorităţilor administraţiei publice centrale.* Serviciile publice

---

[1] Pentru o analiză a acestei probleme, a se vedea D.R. Grigorescu, *Reglementarea serviciului public în Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 59-66.

[2] Pe largă asupra acestor prevederi, a se vedea E.-L. Cătană, în V. Vedinaş (coord.), *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, pp. 704-705.

[3] *Idem*, p. 707.

de interes local reprezintă *serviciile publice care răspund în principal nevoilor colectivităţilor locale şi care sunt realizate în mod optim prin acţiunea autorităţilor administraţiei publice locale.*

3. Corespunzător criteriului **modalităţilor de realizare a prestării serviciului**, determinăm **servicii prestate/furnizate în mod unitar fie de o autoritate administrativă, fie de un organism prestator, fie în comun de una sau mai multe autorităţi administrative şi unul sau mai multe organisme prestatoare de servicii publice.**

Această categorie este reflectată şi în doctrină, într-o exprimare relativ diferită, în sensul că prin Codul administrativ nu se specifică statutul de organism public sau privat al prestatorului. Credem că s-a dorit ca sintagma **organism prestator** să evoce agenţii privaţi autorizaţi cu prestarea unor servicii publice, iar cel de **autoritate administrativă** să evoce în mod evident subiectele de drept public implicate în prestarea unor servicii publice.

- Remarcăm şi norma obligativităţii respectării standardelor şi cerinţelor stabilite de legislaţia Uniunii Europene incidentă în materie. Codul administrativ conţine prevederi şi cu privire la înfiinţarea, gestiunea şi desfiinţarea serviciilor publice.

Constatăm, astfel, că prin Codul administrativ se consacră un *cadru juridic general* pentru serviciile publice, inclusiv pentru raporturile dintre operatorii de servicii publice, utilizatori şi terţi[1].

II. Conform criteriilor organizate în doctrină, determinăm mai multe criterii şi categorii.

1. Din punctul de vedere al formei de realizare, identificăm:

a) *servicii publice realizate exclusiv de agenţi publici*, statul sau unitatea administrativ-teritorială deţinând un monopol asupra acestora (exemplu ordinea şi liniştea publică, apărarea naţională, justiţia etc.);

b) *servicii publice realizate de agenţi privaţi autorizaţi de agenţi publici,* exclusiv sau alături de cele prestate de agenţi publici (transporturile în comun, sănătatea etc.).

2. Din punctul de vedere al interesului activităţii prestate, identificăm:

a) *servicii publice de interes naţional* (apărarea, justiţia, transporturile în comun de interes naţional, serviciile diplomatice şi consulare etc.);

b) *servicii publice de interes local* (transporturi sănătate, învăţământ, turism local etc.).

3. Din punctul de vedere al naturii serviciului public, identificăm:

a) *servicii publice administrative;*
b) *servicii publice sociale;*
c) *servicii publice culturale;*
d) *servicii publice religioase;*
e) *servicii publice industriale;*
f) *servicii publice comerciale;*
g) *servicii publice de agrement.*

[1] V. Negruţ, *Drept administrativ. Serviciul public. Proprietatea publică,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020, p. 19.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

1. Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale privind serviciul public.
2. Analizaţi comparativ serviciul public prestat de persoane juridice de drept public şi cel prestat de agenţi privaţi.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Serviciul public se poate realiza, în anumite situaţii, prestabilite de legiuitor, şi de agenţii privaţi;

b) serviciul public se poate realiza în anumite situaţii, prestabilite de legiuitor, şi de agenţii publici.

2. a) Serviciul public prestat de un agent public este guvernat de un regim juridic de drept administrativ;

b) serviciul public prestat de un agent public este guvernat de un regim juridic preponderent administrativ, în care se vor regăsi şi elemente de regim de drept comun.

3. a) Principiul continuităţii serviciului public derivă din faptul că serviciul public satisface un interes general, iar interesul general nu poate fi întrerupt;

b) principiul continuităţii serviciului public derivă din guvernarea lor de un regim de putere publică.

4. a) Litigiile care privesc serviciile publice prestate de agenţi publici se soluţionează de instanţele de contencios administrativ;

b) litigiile care privesc serviciile publice prestate de agenţi publici se soluţionează atât de instanţele de drept comun, cât şi de instanţele de contencios administrativ.

5. a) Constituţia României recunoaşte realizarea serviciilor publice numai prin intermediul agenţilor publici;

b) Constituţia României recunoaşte realizarea serviciilor publice numai prin intermediul agenţilor privaţi.

6. a) În sens material funcţional, serviciul public poate fi definit ca fiind o activitate de interes general realizată de administraţie, care are ca misiune satisfacerea unui interes general;

b) în sens material funcţional, serviciul public poate fi definit ca fiind un ansamblu de agenţi şi mijloace prin care o persoană publică sau privată autorizată de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.

CAPITOLUL XXV

RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ

§ 1. Fundamentarea noţiunilor

Răspunderea este o noţiune de bază pentru orice ramură a dreptului, inclusiv cel administrativ. Remarcăm, dintru început, semnificaţia Codului administrativ, de a crea pentru prima dată, prin partea a VII-a a sa, un cadru unitar în materie.

Prin intermediul răspunderii juridice, ordinea socială şi de drept *„se autoreglează, contracarând fapta ilicită perturbatoare şi sancţionând pe autorul acesteia"*[1].

Formele de răspundere specifice dreptului administrativ nu şi-au conturat multă vreme identitatea, existând şi în prezent autori care le contestă şi controverse, la nivel doctrinar, dar uneori şi legislativ şi jurisprudenţial, cu privire la existenţa lor şi regimul juridic care le guvernează. *„Urmărind evoluţia sa în timp, putem observa că răspunderea administrativă, deşi afirmată în doctrină ca formă a răspunderii juridice destul de timpuriu, a fost mult timp identificată cu răspunderea contravenţională, celelalte componente ale sale fiind asimilate altor ramuri de drept sau identificate drept măsuri de executare silită"*[2].

În analiza răspunderii în dreptul administrativ se impune determinarea raportului ei cu unele concepte cu care, fără a se suprapune, are o strânsă şi necesară legătură.

Raportul răspundere administrativă – constrângere administrativă

În analizarea distincţiei dintre cele două concepte se utilizează mai multe criterii[3]:

a) criteriul cauzelor: **răspunderea este atrasă de săvârşirea unei fapte antisociale**, pe când **constrângerea poate interveni şi în absenţa comiterii unei forme de ilicit.** Cum subliniază şi autorul citat, există unele forme de constrângere care intervin *tocmai pentru a se evita, preveni, săvârşirea unei fapte antisociale* (ex. instituirea diferitelor măsuri de poliţie administrativă: carantină, internarea obligatorie a unor bolnavi psihic, internarea dependenţilor de alcool sau droguri). În perioada de pandemie au fost reglementate măsuri de constrângere administrativă (purtarea măştii, distanţarea etc.);

b) criteriul scopului determină deosebiri de fond. **Răspunderea** îşi propune mai multe obiective:

– la *nivel social,* restabilirea ordinii de drept care a fost încălcată;

– la *nivel de individ, autor al faptei antisociale,* ea exprimă dezacordul societăţii, al autorităţii, faţă de comportamentul neconform valorilor instituite prin norme de drept, urmărind ca autorul unei forme de ilicit să-şi conştientizeze fapta, să o regrete şi, în final, să nu o mai repete. Să se ajungă astfel **nu doar la o condamnare din partea autorităţii,**

---

[1] V. Gilescu, A. Iorgovan, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Tipografia Universităţii Bucureşti, 1986, pp. 92-95.

[2] C. Iftene, *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în E. Bălan, C. Ifetene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, p. 323.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 340-342.

ci şi la o **atitudine de autocondamnare,** care, de multe ori, este mai eficientă decât cea care provine de la autoritate;

– aceste două obiective atrag ***prevenirea,*** raţiunea unei sancţiuni nefiind doar să pedepsească o faptă deja comisă, ci şi să elimine posibilitatea de a se mai repeta în viitor. Petre Pandrea spunea că *„justeţea unei pedepse înseamnă pronunţarea ei în condiţii care să nu lezeze sentimentul de echitate"*[1].

2) ***Constrângerea*** îşi propune următoarele scopuri:

– dacă intervine *în absenţa comiterii unei forme de ilicit,* urmăreşte ***menţinerea, neafectată, a ordinii de drept;***

– dacă intervine în condiţiile *în care deja s-a săvârşit o faptă antisocială,* în mod firesc îşi propune şi ***restabilirea ordinii de drept*** care a fost încălcată ca urmare a faptei ilicite respective;

– în ambele variante, *rolul preventiv al oricărei măsuri de constrângere este subînţeles, este inclus* în ele;

c) în funcţie de modul de acţiune, **orice formă de răspundere se obiectivează prin intermediul unei acţiuni de constrângere[2], reciproca nefiind adevărată.**

Raportul răspundere administrativă – executarea silită

Elementul definitoriu al executării silite[3] este intervenţia forţată, **manu militari**, în scopul declarat de a înfrânge rezistenţa subiectelor de drept şi determinarea acestor subiecte de a avea o atitudine conformă cu normele de drept.

Executarea silită intervine în următoarele situaţii:

a) atunci când subiectul de drept *se împotriveşte, nu execută de bunăvoie* obligaţiile care îi incumbă dintr-o normă cu caracter imperativ. Ea poate interveni atât atunci când subiectul de drept *a comis o faptă antisocială pentru care este răspunzător, împletindu-se astfel cu răspunderea,* cât şi atunci *când subiectul de drept nu a comis o asemenea faptă, fiind forţat să nu o comită prin eliminarea condiţiilor care ar favoriza riscul comiterii ei.*

b) când *subiectele de drept nu pun în executare anumite decizii* luate de autorităţi publice din sfera celor trei clasice puteri sau din afara acestora (exemplu instanţele judecătoreşti, Ministerul Public, Avocatul Poporului, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi).

§ 2. Subiectul activ şi subiectul pasiv al faptei şi respectiv, al răspunderii

Teoria generală a dreptului a fundamentat distincţia dintre *subiectul activ şi subiectul pasiv al faptei, şi respectiv, al răspunderii.*

Astfel, *subiectul activ al faptei* este autorul acesteia, persoana fizică sau juridică a cărei faptă are caracter ilicit, deci făptuitorul. Acesta devine, în procesul de tragere la răspundere juridică, *subiect pasiv al răspunderii.*

Subiectul activ al răspunderii este autoritatea publică faţă de care se răsfrâng consecinţele faptei şi în a cărei competenţă intră tragerea la răspundere a făptuitorului şi care, deci, aplică sancţiunea. El reprezintă, în raport cu fapta, *subiect pasiv al acesteia.*

Astfel cum s-a remarcat în doctrină, în lumina reformării sistemului de drept prin apariţia Codului administrativ, intră în sfera răspunderii ca subiecţi, primind legitimare,

---

[1] Citat după M. Bădescu, *Doctrina pedepsei în opera lui Petre Pandrea,* în RDP nr. 4/2014, p. 67.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 341.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 345.

demnitarii, funcţionarii şi asimilaţii acestora; subiecţii activi şi pasivi ai răspunderii administrativ-disciplinare; autorităţile şi instituţiile pentru prejudiciile de natură materială sau morală produse de carenţele serviciului public; autorităţi şi instituţii publice şi personalul acestora, în cadrul răspunderii administrativ-patrimoniale şi personalul autorităţilor şi instituţiilor publice căruia i se deleagă atribuţii, răspund pentru prejudiciile cauzate în legătură cu exercitarea atribuţiilor delegate[1].

§ 3. Definiţii. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ

Codul administrativ defineşte atât răspunderea juridică, în art. 563, cât şi răspunderea administrativă, în art. 565.

În ceea ce o priveşte pe aceasta din urmă, **răspunderea administrativă reprezintă** *acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi şi obligaţii conexe de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârşirii unei fapte ilicite prin care se încalcă norme ale dreptului administrativ [alin. (1)].*

Prin alin. (2) se prevede că ea *se stabileşte în funcţie de forma de vinovăţie şi de participarea efectivă la încălcarea legii*, iar potrivit alin. (3), *răspunderea administrativă nu exclude şi se poate completa cu alte forme ale răspunderii juridice, în condiţiile legii.*

O definiţie identică a răspunderii administrative regăsim şi în art. 5 lit. ii) C. adm., astfel încât nu putem să nu observăm această carenţă a Codului, de a repeta aceeaşi definiţie, dar şi de a introduce definiţii care nu se impuneau a fi reglementate în conţinutul lui, cum este cea de *răspundere juridică.*

În doctrină au fost formulate critici şi cu privire la modul de definire a răspunderii administrative, între care şi faptul că ea nu izvorăşte numai din încălcarea unei norme de drept administrativ[2].

Orice răspundere juridică intervine, aşa cum am mai precizat, **atunci când s-a comis o anumită formă de ilicit,** adică **atunci când a fost săvârşită o faptă care încalcă o regulă de drept.** Ilicitul care atrage răspunderea administrativă poartă denumirea generică de ***„ilicit administrativ".***

În funcţie de fapta comisă şi de consecinţele sale, identificăm **trei mari forme de răspundere specifice dreptului administrativ**[3]. Art. 566 C. adm. reglementează **formele răspunderii administrative** şi prevede că aceasta este disciplinară, contravenţională sau patrimonială.

Săvârşirea *ilicitului administrativ propriu-zis,* care poartă denumirea de *abatere disciplinară,* determină intervenţia primei forme de răspundere administrativă, **răspunderea disciplinară.** Cea de-a doua formă de ilicit administrativ poartă denumirea de *contravenţie* şi determină intervenţia **răspunderii contravenţionale.** Ultima formă este *ilicitul cauzator*

---

[1] L.C. Alexe, *Răspunderea autorităţilor în Noua filozofie a Codului administrativ. Codul civil versus Codul administrativ. Puncte de intersecţie,* în RDP nr. 3/2022, pp. 28-29.

[2] Al.-S. Ciobanu, *Reglementarea „răspunderii administrative" în Codul administrativ – o „tentativă improprie",* în RDP nr. 4/2019, pp. 81-82.

[3] Precizăm că nu toţi autorii contemporani recunosc cele trei forme de răspundere, a căror existenţă, în doctrina actuală, a fost fundamentată de profesorul Iorgovan, şi la a cărui concepţie ne raliem. Astfel profesoara R.N. Petrescu analizează doar două forme de răspundere, *răspunderea contravenţională şi cea patrimonială a autorităţilor administraţiei publice,* pentru a recunoaşte, în cadrul răspunderii funcţionarilor publici, existenţa şi a unei *răspunderi disciplinare* specifice acestora. (*op. cit.*, pp. 503-544).

de prejudicii materiale sau morale, care atrage **răspunderea administrativ-patrimonială**[1].

Referirea la *prejudicii materiale* ***şi morale*** are în vedere nu doar recunoaşterea legală a ambelor categorii, dar şi legătura dintre drept şi morală, care este una fascinantă pentru drept şi filozofie[2], pentru că *dreptul, curăţat de morală, riscă să devină imoral, sau, cel puţin, a-moral*[3].

§ 4. Principiile răspunderii administrative

Codul administrativ stabileşte prin art. 567 şi anumite **principii ale răspunderii administrative,** fiind vorba despre:

– **principiul legalităţii răspunderii administrative,** conform căruia aceasta *nu poate opera decât în condiţiile sau în cazurile prevăzute de lege, în limitele stabilite de aceasta, conform unei anumite proceduri desfăşurate de autorităţile învestite în acest scop;*

– **principiul justeţei sau proporţionalităţii**, care impune *corelarea sancţiunii aplicate cu gradul de pericol social al faptei ilicite săvârşite şi cu întinderea pagubei, în cazul producerii unei pagube, cu forma de vinovăţie constatată, printr-o corectă individualizare;*

– **principiul celerităţii,** potrivit căruia *momentul aplicării sancţiunii trebuie să fie cât mai aproape de cel al manifestării faptei ilicite, fără amânări sau tergiversări inutile, pentru ca rezonanţa socială a sancţiunii aplicate să fie maximă sporind efectul preventiv al acesteia.* Celeritatea angajării celor trei forme de răspundere este dată, în primul rând, de normele de prescripţie care le guvernează[4].

§ 5. Răspunderea administrativ-disciplinară

Codul administrativ o defineşte în art. 568 ca fiind *o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârşirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către demnitari, funcţionari publici şi asimilaţii acestora a îndatoririlor de serviciu şi a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege.*

După cum am arătat, Codul administrativ stabileşte anumite **principii** aplicabile răspunderii administrative, în general. Pentru forma de răspundere administrativ-disciplinară sunt adăugate, prin art. 567 alin. (2) al Codului principiile **contradictorialităţii,** al **dreptului la apărare** şi faptul că ea **este supusă controlului instanţelor de contencios administrativ, în condiţiile legii**.

§ 6. Fundamente constituţionale şi legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară

Actuala Constituţie a României conţine unele dispoziţii, care pot fi calificate că reprezintă veritabile *temeiuri constituţionale* ale acestei forme de răspundere.

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 5-a, p. 297.

[2] V. Vedinaş, *Deontologia vieţii publice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007.

[3] Gh. Dănişor, *Critica dreptului abstract,* în RDP nr. 1/2008, p. 17.

[4] M. Ursuţa, în V. Vedinaş, *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 653.

Prin art. 95 din Constituţie se reglementează *„suspendarea din funcţie"* a Preşedintelui României, care, după cum a fost calificată de doctrină, reprezintă *răspunderea administrativ disciplinară a şefului de stat*[1]. Textul trebuie coroborat cu art. 96 care reglementează *răspunderea penală a şefului de stat,* şi care prevede că, de la data punerii sub acuzare, Preşedintele este **suspendat de drept.**

Printr-un alt text constituţional, şi anume art. 109 alin. (2), se instituie o formă de răspundere administrativ-disciplinară aplicabilă miniştrilor; este vorba despre *suspendarea acestora din funcţie,* care este lăsată la latitudinea şefului de stat, atunci când s-a cerut urmărirea penală a miniştrilor sau care poate interveni *de drept,* atunci când ministrul în cauză a fost trimis în judecată.

§ 7. Definiţia abaterii disciplinare. Subiecte

Abaterea disciplinară reprezintă, potrivit art. 569 C. adm., *fapta săvârşită cu vinovăţie de către funcţionarii publici, demnitari şi asimilaţii acestora care constă într-o acţiune sau inacţiune prin care se încalcă obligaţiile ce le revin din raportul de serviciu, respectiv din exercitarea mandatului sau în legătură cu acesta şi care le afectează statutul socio-profesional şi moral.*

Din această definiţie rezultă următoarele **trăsături:**

– reprezintă o **faptă,** respectiv *o acţiune* sau o *inacţiune;*

– fapta să fi fost *săvârşită cu vinovăţie;*

– prin intermediul ei *se încalcă obligaţiile care rezultă din raportul de serviciu,* respectiv din *exercitarea mandatului sau în legătură cu acesta.*

O altă trăsătură recunoscută în doctrină[2] vizează ***caracterul faptei săvârşite, temeiul obiectiv al răspunderii,*** răspunderea administrativ-disciplinară intervenind pentru comiterea *unei abateri administrativ-disciplinare.* Specific acesteia este că fapta poate reprezenta:

– ***de regulă,*** *încălcarea unei norme de drept administrativ* (exemplu încălcarea regulilor de circulaţie atrage suspendarea permisului de conducător auto);

– ***prin excepţie,*** poate interveni şi pentru încălcarea *unei norme de drept penal,* atunci când fapta comisă nu prezintă gradul de pericol social al unei infracţiuni, nu întruneşte deci elementele constitutive ale infracţiunii.

Părţile răspunderii administrativ-disciplinare sunt, ca la orice tip de răspundere, ***subiectul activ şi pasiv*** al acesteia, fiind vorba despre:

1. subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare poate fi:

– **o autoritate a administraţiei publice** *(de regulă);*

– **o altă entitate asimilată acesteia** *(prin excepţie).*

Condiţia pe care o impune art. 570 C. adm. este ca asupra ei să se răsfrângă consecinţele unei abateri administrative şi în competenţa ei să cadă sancţionarea ilicitului administrativ săvârşit de făptuitor

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a 4-a, pp. 330-335.

[2] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. a 5-a, pp. 299-301.

Exemplu, potrivit art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **instanţa judecătorească de contencios administrativ** este competentă să sancţioneze conducătorul autorităţii publice care nu trimite la timp actele pe care ea le-a solicitat, cu o amendă judiciară de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi întârziere nejustificată.

2. subiect pasiv al răspunderii este persoana care a săvârşit o abatere disciplinară. Codul administrativ, prin art. 569, face referire la *funcţionarii publici, demnitari şi asimilaţii acestora.*

§ 8. Sancţiunile administrativ-disciplinare

Codul administrativ nu consacră un tablou al sancţiunilor administrativ-disciplinare, în general, ci doar astfel de sancţiuni săvârşite de diferite categorii de subiecte de drept (funcţionari publici, aleşi locali).

Există de asemenea reglementări adoptate pentru diferite categorii de funcţionari publici[1], statute speciale, cum ar fi cel al poliţistului[2], al funcţionarului public parlamentar[3], al corpului diplomatic şi consular[4], al personalului vamal[5], toate acestea prevăzând şi sancţiuni specifice categoriilor de funcţionari publici pe care le reglementează.

Diversitatea de acte normative care consacră sancţiuni administrativ-disciplinare face ca aceste sancţiuni să aibă denumiri diferite sau, dimpotrivă, identice cu sancţiunile specifice altor ramuri de drept sau altor forme de răspundere administrativă. Exemplu: sancţiunea administrativ-disciplinară a *amenzii* sau a *avertismentului,* care se regăseşte şi la răspunderea penală, şi la cea contravenţională etc.

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor[6], republicată, consacră, în art. 53, sintagma de **sancţiuni disciplinare parlamentare** şi determină sfera acestor sancţiuni[7].

Din punct de vedere procedural, ca principiu, cum sancţiunile administrativ-disciplinare se concretizează în emiterea unui act administrativ, rezultă că *procedura de adoptare a actului sancţionator este procedura de emitere a actului administrativ prin intermediul căruia se dispune.*

În schimb, Codul consacră dispoziţii privind **individualizarea sancţiunii administrativ-disciplinare,** în art. 571, în baza următoarelor criterii: *cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare; împrejurările în care aceasta a fost săvârşită; forma de vinovăţie a autorului; consecinţele abaterii; comportarea generală în exercitarea atribuţiilor de serviciu; după caz,*

---

[1] Pentru răspunderea juridică a înaltului funcţionar public a se vedea I. Alexe, *Înalţii funcţionari publici, op. cit.,* pp. 126-149.

[2] Aprobat prin Legea nr. 360/2002, publicată în M. Of. nr. 440 din 24 iunie 2002, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] Aprobat prin Legea nr. 7/2006, publicată în M. Of. nr. 35 din 16 ianuarie 2006 şi ulterior republicată în M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009.

[4] Aprobat prin Legea nr. 269/2003, publicată în M. Of. nr. 441 din 23 iunie 2003.

[5] O.U.G. nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal, aprobată prin Legea nr. 243/2004, publicată în M. Of. nr. 532 din 14 iunie 2004.

[6] Republicată în M. Of. nr. 763 din 12 noiembrie 2008.

[7] Este vorba despre atenţionarea, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, îndepărtarea din sală pe durata şedinţei, avertismentul, interzicerea de a participa la lucrările Camerei din care face parte, pe o perioadă de cel mult 30 de zile calendaristice.

de existenţa în antecedentele acestuia a altor sancţiuni administrativ-disciplinare care nu au fost radiate în condiţiile legii.

Prin alin. (2) al textului se prevede că *„În cazul în care fapta a fost sesizată şi ca abatere disciplinară, şi ca infracţiune, procedura angajării răspunderii administrativ-disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării dosarului ori renunţării la urmărirea penală sau până la data la care instanţa judecătorească dispune achitarea, renunţarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal".*

Regăsim aici aplicarea principiului de drept *penalul ţine în loc civilul,* respectiv *administrativul.*

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale privind răspunderea în general şi răspunderea administrativă, în particular.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Răspunderea disciplinară poate interveni numai pentru încălcarea normelor de drept administrativ;

b) răspunderea disciplinară poate interveni pentru încălcarea atât a normelor de drept administrativ, cât şi de drept penal.

2. a) Subiectul activ al răspunderii disciplinare poate fi numai un organ administrativ;

b) subiectul activ al răspunderii disciplinare poate fi atât un organ administrativ, cât şi o altă entitate publică.

3. a) Răspunderea disciplinară este o răspundere subiectivă;

b) răspunderea disciplinară este o răspundere obiectivă.

4. a) Specifice dreptului administrativ sunt: răspunderea administrativ-disciplinară, o răspundere contravenţională şi o răspundere patrimonială;

b) specifice dreptului administrativ sunt: răspunderea civilă, cea de dreptul muncii şi cea penală.

CAPITOLUL XXVI

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENŢIONALĂ

I. Bazele constituţionale ale răspunderii administrativ-contravenţionale

§ 1. Temeiuri constituţionale

Constituţia consacră răspunderea administrativ-contravenţională în **art. 44 alin. (9),** care prevede un principiu aplicabil unei sancţiuni comune şi răspunderii penale şi celei contravenţionale şi anume *legalitatea confiscării.* **Art. 15 alin. (2)** arată că *legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile.*

Constatăm astfel că în actuala Constituţie a României există dispoziţii care prevăd instituţia, ceea ce determină concluzia că *„ea are o natură constituţională, fiind o formă a ilicitului, care trebuie în mod obligatoriu să existe, care nu poate fi desfiinţată prin lege sau alt act inferior Constituţiei"*[1].

§ 2. Origini

La origine, ilicitul contravenţional este de natură penală, el fiind consacrat încă prin Codul penal francez din 1810[2], aparţinând sferei trihotomice a ilicitului penal, alături de crime şi delicte. Instaurarea regimurilor totalitare a avut ca efect, în planul normativităţii juridice şi în materia contravenţiei, *dezincriminarea acesteia*, adică scoaterea ei din sfera penalului şi introducerea în sfera administrativului.

Procesul de **dezincriminare a contravenţiei**[3] s-a realizat prin Decretul nr. 184/1954[4], pentru ca, în anul 1968 să fie adoptată o lege-cadru, Legea nr. 32/1968[5], care a fost abrogată prin O.G. nr. 2/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002[6].

Codul administrativ conţine un singur titlu, care cuprinde un singur articol consacrat răspunderii contravenţionale, prin care trimite la legislaţia aplicabilă acestei forme de răspundere. Este vorba despre art. 572 conform căruia ea reprezintă *o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârşirii unei contravenţii identificate potrivit legislaţiei specifice în domeniul contravenţiilor.*

Precizăm faptul că şi în doctrină se apreciază că *„materia contravenţională – atât sub aspect material, cât şi cu privire la procedura contravenţională – nu îşi are locul în Codul*

---

[1] C.L. Popescu, *Reglementarea constituţională a contravenţiilor, art. cit.,* p. 80.

[2] E.M. Fodor, *Consideraţii privind contravenţia şi regimul sancţionator contravenţional*, articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 653.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 379.

[4] Publicat în B. Of. nr. 25 din 21 mai 1954.

[5] Legea nr. 32/1968 a fost publicată în B. Of. nr. 148 din 14 noiembrie 1968.

[6] Publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

administrativ sau în Codul de procedură administrativă"[1]. Pentru aceste considerente, autorul citat consideră utilă adoptarea unui Cod contravenţional.

II. Elementele constitutive ale contravenţiei

§ 3. Obiectul, latura obiectivă, subiectul şi latura subiectivă

Pentru a fi în prezenţa unei contravenţii trebuie *ca aceste elemente să fie întrunite cumulativ,* în caz contrar intervenind imposibilitatea tragerii la răspundere a făptuitorului.

A. Obiectul contravenţiei

Obiectul contravenţiei este reprezentat de **valorile sociale apărate de normele de drept.** Prin contravenţie se încalcă *normele de drept administrativ, dar poate interveni şi pentru încălcarea normelor aparţinând altor ramuri de drept (financiar, dreptul muncii etc.).*

B. Latura obiectivă a contravenţiei

Constă în **acţiunea** sau **inacţiunea** făptuitorului, iar, în unele situaţii, în **fapte comisiv-omisive,** care produc urmări periculoase din punct de vedere social sau care ameninţă anumite valori sociale. Ele sunt prevăzute în actul normativ de stabilire şi sancţionare a faptei calificate de organul competent ca şi contravenţie.

Acţiunea ilicită constă în *comiterea unei fapte pe care norma juridică o interzice.* **Inacţiunea** constă în *neîndeplinirea unei fapte la care obligă norma juridică.* **Faptele comisiv-omisive** sunt *fapte cu caracter mixt,* în conţinutul cărora se regăsesc *atât acţiunea, cât şi inacţiunea.*

C. Subiectele

Subiectul activ al răspunderii contravenţionale este persoana care exercită dreptul de a aplica sancţiuni şi de a constrânge la executarea acesteia. Titularul dreptului de a aplica sancţiunea contravenţională este statul şi unitatea administrativ-teritorială, prin organele competente (poliţişti, primari, instanţe judecătoreşti). Subiectul pasiv al răspunderii contravenţionale, care este în acelaşi timp subiect activ al contravenţiei, este **contravenientul**, adică **persoana fizică** sau **juridică** autoare a contravenţiei. O asemenea concluzie se desprinde şi din conţinutul art. 6 alin. (1) care prevede că *avertismentul, amenda contravenţională* ***se pot aplica oricărui contravenient, persoană fizică sau juridică.*** În schimb *obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii* se poate aplica numai **contravenienţilor persoane fizice**, conform alin. (2) al art. 6.

Este subiect activ al contravenţiei (sau contravenient) persoană fizică, acela care săvârşeşte o faptă prevăzută de legea contravenţională prin acte **de executare, de determinare** sau **de complicitate,** ceea ce înseamnă că este contravenient persoana care participă la săvârşirea unei contravenţii în calitate de **autor**, dar şi de **instigator** sau **complice**[2].

Cât priveşte contravenientul **persoana fizică**, precizăm următoarele:

a) regula este că *poate fi contravenient orice persoană fizică, cetăţean român, străin sau apatrid;*

---

[1] M. Ursuţa, *Pe scurt despre o cerinţă a practicii judiciare: codificarea dreptului contravenţional,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, p. 250.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor, Comentarii şi explicaţii,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008 p. 19.

b) excepția este că nu pot avea calitatea de contravenienți:

1. *minorii până la 14 ani* care nu răspund contravențional [art. 11 alin. (2)];

2. *minorii între 14-18 ani* au capacitate de exercițiu restrânsă, care se răsfrânge și în domeniul răspunderii lor contravenționale, ei răspund contravențional *pe jumătate,* în sensul că **minimul și maximul amenzii se reduc la jumătate din minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită** (atunci când contravenienții sunt persoane cu capacitate deplină de exercițiu)[1];

3. *militarii în termen* nu răspund contravențional, potrivit art. 44 din O.G. nr. 2/2001. Procesul-verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, spre a i se aplica, dacă procesul-verbal este întemeiat, măsuri disciplinare.

În afara vârstei, o altă condiție care trebuie îndeplinită pentru ca o persoană fizică să aibă calitatea de contravenient este *responsabilitatea.*

Existența discernământului, a stării de responsabilitate se prezumă, iresponsabilitatea fiind o excepție, care trebuie dovedită și care, ca orice excepție, este de strictă interpretare.

O ultimă condiție ce trebuie avută în vedere este ***libertatea de decizie și de acțiune.***

Potrivit acesteia, o persoană, pentru a avea calitatea de subiect al unei contravenții, trebuie să fi avut libertatea de a acționa și de a transpune astfel în practică o decizie pe care a luat-o în mod conștient și liber. În cazul în care este constrânsă de o forță exterioară, de natură fizică sau psihică, să facă acest lucru, ea neputându-se opune, fapta nu va fi caracterizată ca și contravenție. Art. 11 alin. (1) din ordonanță reglementează *constrângerea fizică și morală* ca și cauză care înlătură caracterul contravențional al faptei și care duce, implicit, la exonerarea de răspundere a persoanelor aflate într-o asemenea situație. Pentru unele contravenții se cere și o calitate specială, exemplu conducător auto, gestionar etc.

Prin art. 10 alin. (1) din actul normativ-cadru se prevede că *dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție în parte.*

Astfel, se reglementează *pluralitatea de contravenții,* atunci când *o persoană a săvârșit mai multe fapte de același gen, în același timp, și constatate de agentul constatator în același timp.*

O contravenție poate fi comisă nu doar *de o singură persoană*, ci *de mai multe persoane*, fiind vorba despre *instituția participației, a pluralității de contravenienți.*

Art. 10 alin. (3) stabilește că *atunci când au luat parte mai multe persoane, sancțiunea urmează să se aplice fiecărei persoane în mod separat.*

D. Latura subiectivă

Reprezintă atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta săvârșită și urmările acesteia. Elementul determinant al laturii subiective este **vinovăția**, care constă în *poziția autorului faptei față de fapta săvârșită și consecințele acesteia.* În majoritatea cazurilor, elementul subiectiv îmbracă forma *intenției,* dar el poate fi întâlnit și sub forma *culpei.*

Semnificația diferitelor forme ale vinovăției constă în aceea că pot afecta gravitatea contravenției, nu și existența însăși a acesteia. Intenția relevă un grad de pericol social mai mare al faptei decât culpa. Aceste aspecte vor fi avute în considerație de către agentul constatator, cu ocazia individualizării și aplicării sancțiunii contravenționale.

---

[1] Art. 11 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

III. Definiţia şi trăsăturile contravenţiei

§ 4. Art. 1 din O.G. nr. 2/2001 defineşte contravenţia ca reprezentând *fapta săvârşită cu vinovăţie, stabilită şi sancţionată prin lege, ordonanţă de Guvern, prin hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.*

Din definiţie rezultă următoarele trăsături ale contravenţiei:

A) faptă săvârşită cu vinovăţie;

B) faptă prevăzută şi sancţionată prin lege, prin ordonanţă sau hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al municipiului Bucureşti.

A) Faptă săvârşită cu vinovăţie

Pentru a interveni răspunderea contravenţională, trebuie ca subiectul activ al contravenţiei *să fie vinovat de comiterea acesteia.* Doctrina[1] defineşte vinovăţia ca reprezentând *starea subiectivă a autorului faptei ilicite, în momentul încălcării ordinii de drept, exprimând atitudinea psihică negativă a acestuia faţă de interesele şi valorile sociale ocrotite de normele juridice.* Sau, în alţi termeni, *„este necesar ca autorul acesteia să fi acţionat în mod liber şi să îşi fi putut percepe actele şi consecinţele lor"*[2].

În această materie au aplicabilitate principiile prevăzute în noul Codul penal. Potrivit art. 16 alin. (2) C. pen., vinovăţia există când fapta este comisă cu intenţie, din culpă sau cu intenţie depăşită.

Prin alin. (3) al aceluiaşi articol sunt prevăzute **situaţiile în care se consideră că făptuitorul a săvârşit fapta cu intenţie**, după cum urmează:

a) prevede rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvârşirea acelei fapte;

b) prevede rezultatul faptei sale şi, deşi nu-l urmăreşte, acceptă posibilitatea producerii lui.

În alin. (4) sunt definite **situaţiile când fapta este săvârşită din culpă,** respectiv atunci când făptuitorul:

a) prevede rezultatul faptei sale, dar nu-l acceptă, socotind fără temei că el nu se va produce;

b) nu prevede rezultatul faptei sale, deşi trebuia şi putea să îl prevadă.

O formă specială de intenţie prevăzută de noul Cod penal este **intenţia depăşită, care potrivit alin. (5) al art. 16, există atunci când fapta constând într-o acţiune sau inacţiune intenţionată produce un rezultat mai grav, care se datorează culpei făptuitorului**.

Considerăm că aceste situaţii sunt aplicabile şi în cazul răspunderii contravenţionale.

Ca şi în cazul infracţiunii, vinovăţia constituie *latura subiectivă a contravenţiei*. Conchidem că *„persoanele fizice sau juridice răspund contravenţional dacă se dovedeşte*

---

[1] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală,* ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 290.

[2] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017, p. 18.

că au săvârşit fapta ce constituie contravenţie şi ***dacă au comis aceste fapte cu vinovăţie, neavând importanţă forma acesteia, intenţia sau culpa"***[1].

Ilicitul contravenţional poate consta într-o *o acţiune, o inacţiune* sau o *faptă cu caracter mixt, omisiv- comisivă* în acelaşi timp.

B) Faptă prevăzută şi sancţionată prin lege, prin ordonanţă sau hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

Se mai numeşte şi *legalitatea contravenţiei* sau *legalitatea contravenţionalizării*[2] şi reprezintă un transfer în materia contravenţionalului a principiului din dreptul penal *„nullum crimen sine legem, nulla poena sine legem"* (nicio infracţiune nu există în absenţa legii şi nicio pedeapsă nu există fără să existe lege).

La nivel central, identificăm următoarele organe care pot reglementa, în prezent, contravenţii:

1. Parlamentul, primul act normativ prin care se pot reglementa contravenţii este astfel **legea,** însă art. 1 din O.G. nr. 2/2001 nu precizează la care tip de lege se referă textul respectiv. Deoarece prin Constituţie **materia contravenţională nu este rezervată legilor organice,** rezultă că este vorba despre o **lege ordinară.**

Art. 2 alin. (1) prevede în mod expres că *prin lege, ca şi prin ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului, pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii în toate domeniile de activitate.*

Referitor la legalitatea contravenţiei, prin Decizia nr. 155/2020[3], Curtea Constituţională a declarat neconstituţional art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 şi a stabilit că *„prevederile de lege supuse controlului de constituţionalitate impun o obligaţie generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, şi* ***stabilesc sancţiuni contravenţionale, neîncriminând fapte concrete, încalcă principiile legalităţii şi proporţionalităţii care guvernează dreptul contravenţional"***[4].

2. Guvernul îşi realizează această competenţă prin ordonanţe (simple sau de urgenţă) sau prin *hotărâri.*

3. La nivel judeţean şi local pot fi stabilite contravenţii prin:

– **hotărâri ale consiliului judeţean, ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi ale celui local,** prin care pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii *în toate domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuţii prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenţii prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului.*

– **hotărâri ale sectoarelor municipiului Bucureşti** pot să consacre contravenţii *numai în domeniile care sunt prevăzute expres de art. 2 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001*[5].

---

[1] A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială, op. cit.,* 2019, p. 234.

[2] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *Contravenția. Îndrumar teoretic și practic,* Institutul European, Iași, 1997, p. 9 și urm.

[3] Publicată în M. Of. nr. 387 din 13 mai 2020.

[4] Pe larg asupra acestei decizii, M. Ursuța, *Efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 152 din 6 mai 2020 în materia contravențiilor la regimul stării de urgență,* în RDP nr 1-2/2020, pp. 37-44.

[5] Este vorba despre următoarele domenii: *salubritate, activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor,*

Enumerarea conţinută de articolul mai sus menţionat **este enunţiativă, nu limitativă,** în sensul că *se recunoaşte posibilitatea pentru Consiliul General al Municipiului Bucureşti de a stabili şi alte domenii de activitate din competenţa consiliilor locale în care acestea să poată stabili şi sancţiona contravenţii.*

Cu alte cuvinte, *„ consiliile de sectoare au o competenţă specializată în reglementarea contravenţiilor, şi anume domeniile expres arătate la alin. (3), la care se adaugă cele delegate (...)"*[1].

Constatăm că *„ atât autorităţile publice centrale, cât şi cele ale administraţiei publice locale au o competenţă generală în materia stabilirii şi sancţionării contravenţiilor(...)"*[2], cu precizările pe care le-am făcut anterior.

Art. 3 alin. (1) din Legea-cadru prevede că **actele normative prin care se stabilesc contravenţii trebuie să cuprindă,** în mod obligatoriu:

a) *descrierea faptelor* ce constituie contravenţie;

b) *sancţiunea* care urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea. În cazul amenzii, actul normativ trebuie să cuprindă *limita minimă şi maximă a acestei sancţiuni sau, după caz, cote procentuale din anumite valori*;

c) pot fi cuprinse şi anumite *tarife de determinare a despăgubirilor* pentru pagube pricinuite prin săvârşirea contravenţiilor.

Actele normative contravenţionale intră în vigoare **în termen de 30 zile de la data când au fost publicate sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoştinţă publică**[3]**, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau judeţene, actele contravenţionale pot fi aduse la cunoştinţă publică prin afişare sau orice alte forme de publicitate, în baza avizului de legalitate al prefectului**.

În **cazuri urgente,** actul normativ contravenţional să poată intra în vigoare şi **într-un termen mai scurt,** dar nu **mai mic de 10 zile.**

Principiul legalităţii în materie contravenţională presupune două aspecte:

– ***legalitatea contravenţionalizării*** – care semnifică faptul că *reprezintă contravenţii numai faptele considerate ca atare prin legi, ordonanţe ale Guvernului, hotărâri ale Guvernului şi alte acte normative prevăzute de lege;*

– ***legalitatea sancţionării contravenţionale*** – care, în concepţia noastră, presupune la rândul ei două aspecte.

Primul aspect vizează *posibilitatea aplicării doar a sancţiunilor contravenţionale stabilite de organele competente în materie contravenţională.*

De la acest principiu există şi o excepţie, şi anume *sancţiunea avertismentului,* în privinţa căreia, datorită caracterului său moral, legiuitorul admite *posibilitatea aplicării sale şi atunci când legea nu-l prevede expres.*

Cel de-al doilea aspect vizează *redactarea şi emiterea actelor normative contravenţionale cu respectarea clauzelor prevăzute de legiuitor.*

împrejmuirilor, a şcolilor şi a altor instituţii de educaţie şi cultură; întreţinerea clădirilor, împrejmuirilor şi a altor construcţii; depozitarea şi colectarea gunoaielor şi a resturilor menajere.

[1] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, pp. 26-27.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială, op. cit.,* 2019, p. 234.

[3] Face excepţie situaţia în care, în cuprinsul actelor normative se prevede un termen mai lung.

IV. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională

§ 5. O primă categorie de cauze o reprezintă cea care vizează **eliminarea caracterului contravenţional al faptei.** În art. 11 alin. (1) se prevede că *se înlătură caracterul contravenţional atunci când* fapta este săvârşită în anumite condiţii.

Legitima apărare. Reguli privind legitima apărare regăsim în art. 19 şi 26 NCP. Astfel, art. 19 alin. (2), *este în legitimă apărare persoana care săvârşeşte fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat şi injust, care pune în pericol persoana sa, a altuia, drepturile acestora sau un interes general, dacă apărarea este proporţională cu gravitatea atacului.* În completarea acestui text, alin. (3) prevede că *se prezumă a fi în legitimă apărare, în condiţiile alin. (2), acela care comite fapta pentru a respinge pătrunderea unei persoane într-o locuinţă, încăpere, dependinţă sau loc împrejmuit ţinând de aceasta, fără drept, prin violenţă, viclenie, efracţie sau alte asemenea modalităţi nelegale ori în timpul nopţii.*

În art. 26 se reglementează o cauza distinctă de exonerare de răspundere penală, respectiv **excesul neimputabil.** Textul prevede, în alin. (1), că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în stare de legitimă apărare, care a depăşit, din cauza tulburării sau temerii, limitele unei apărări proporţionale cu gravitatea atacului.*

Starea de necesitate. Potrivit art. 20 alin. (1) C. pen. *este justificată fapta prevăzută de legea penală săvârşită în stare de necesitate.* Prin alin. (2) se prevede că *este în stare de necesitate persoana care săvârşeşte fapta pentru a salva de la un pericol imediat şi care nu putea fi înlăturat altfel viaţa, integritatea corporală sau sănătatea sa ori a altei persoane sau un bun important al său ori al altei persoane sau un interes general, dacă urmările faptei nu sunt vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce în cazul în care pericolul nu era înlăturat.* Acestor dispoziţii se adaugă cele prevăzute în art. 26 alin. (2) referitoare la **excesul neimputabil, conform cărora** *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în stare de necesitate, care nu şi-a dat seama, în momentul comiterii faptei, că pricinuieşte urmări vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce dacă pericolul nu era înlăturat.*

Constrângerea fizică sau morală. Potrivit art. 24 NCP, **constrângerea fizică** este o cauză care atrage caracterul neimputabil al faptei, textul prevăzând că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei constrângeri fizice căreia făptuitorul nu i-a putut rezista.* Mai este denumită şi *„forţă majoră"* şi *„înlătură vinovăţia în comiterea faptei pentru că, într-o astfel de împrejurare, persoana în cauză pierde controlul acţiunilor sale, devenind un simplu instrument în mâinile forţei exterioare, indiferent dacă aceasta este de natură umană, animală ori un fenomen natural".*

Constrângerea morală este reglementată de art. 25 C. pen., conform căruia *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei constrângeri morale, exercitată prin ameninţare cu un pericol grav pentru persoana făptuitorului ori a altuia şi care nu putea fi înlăturat în alt mod.* În doctrină se susţine că *„Fundamentul constrângerii morale rezidă, ca şi în cazul constrângerii fizice, în lipsa factorului volitiv, lipsă ce determină inexistenţa vinovăţiei, ca trăsătură esenţială a contravenţiei"*[1].

[1] A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor. Comentarii şi explicaţii, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 198.

Cazul fortuit. Este reglementat de art. 31 NCP, potrivit căruia *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală al cărei rezultat e consecinţa unei împrejurări care nu putea fi prevăzută.* El *„înlătură vinovăţia celui care comite un act prevăzut de o normă contravenţională, întrucât rezultatul acţiunilor acestuia se produce datorită intervenţiei unui eveniment exterior sieşi şi imprevizibil"*[1].

Iresponsabilitatea. Este reglementată de art. 28 NCP care prevede că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acţiunile sau inacţiunile sale ori nu putea să le controleze, fie din cauza unei boli psihice, fie din alte cauze.*

Beţia involuntară completă este reglementată de art. 29 NCP, ca o componentă a **intoxicaţiei.** Textul prevede că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acţiunile sau inacţiunile sale ori nu putea să le controleze, din cauza intoxicării involuntare cu alcool sau cu alte substanţe psihoactive.*

Eroarea de fapt este reglementată de art. 30 NCP sub denumirea de **eroare,** după cum urmează: *(1) Nu constituie infracţiune fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu cunoştea existenţa unei stări, situaţii ori împrejurări de care depinde caracterul penal al faptei. (2) Dispoziţiile alin. (1) se aplică şi faptelor săvârşite din culpă pe care legea penală le pedepseşte, numai dacă necunoaşterea stării, situaţiei ori împrejurării respective nu este ea însăşi rezultatul culpei. (3) Nu constituie circumstanţă agravantă sau element circumstanţial agravant starea, situaţia ori împrejurarea pe care infractorul nu a cunoscut-o în momentul săvârşirii infracţiunii. (4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică în mod corespunzător şi în cazul necunoaşterii unei dispoziţii legale extrapenale. (5) Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită ca urmare a necunoaşterii sau cunoaşterii greşite a caracterului ilicit al acesteia din cauza unei împrejurări care nu putea fi în niciun fel evitată.* Un exemplu care poate fi dat este depăşirea vitezei de circulaţie, în condiţiile în care indicatorul de limitare a vitezei nu era plasat la un loc vizibil[2].

Acestor cauze[3] se poate adăuga *dezincriminarea faptei cu caracter contravenţional comise de o persoană fizică sau juridică*[4]. Ea este prevăzută de art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, potrivit căruia *dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenţie, nu se mai sancţionează, chiar dacă a fost săvârşită înainte de intrarea în vigoare a noului act normativ.*

Art. 11 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001 prevede faptul că numai **instanţa de judecată** este competentă să constate cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei.

---

[1] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, pp. 112-113.

[2] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 115.

[3] Legea contravenţională mai prevede şi **infirmitatea, dacă are legătură cu fapta săvârşită,** însă în condiţiile în care Codul penal nu o mai reţine, apreciem că, *mutatis mutandis,* nu mai constituie cauză de exonerare nici a răspunderii contravenţionale.

[4] A. Trăilescu, *Drept administrativ, Partea specială, op. cit.,* 2019, p. 251.

§ 6. Prescripţia

Se consacră două tipuri de prescripţii:

a) prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale;

b) prescripţia executării sancţiunii contravenţionale.

Pentru primul tip de prescripţie, art. 13 prevede *un termen general de prescripţie,* de **6 luni de la data săvârşirii faptei**.

Momentul de la care începe să curgă termenul de prescripţie este uşor de stabilit[1], în situaţia contravenţiilor care constau dintr-o faptă ce se consumă într-un singur act. În acest caz, momentul producerii actului respectiv reprezintă momentul de la care începe să curgă termenul de prescripţie.

Anumite dificultăţi apar în situaţia contravenţiilor care se desfăşoară în timp, apărând problema dacă în materie contravenţională întâlnim, ca în penal, instituţia *contravenţiei continue*. Potrivit art. 13 alin. (2), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, *în cazul contravenţiilor continue, termenul prevăzut la alin. (1) curge de la data încetării săvârşirii faptei. Contravenţia este continuă în situaţia în care încălcarea obligaţiei legale durează în timp.*

În situaţia în care fapta a fost săvârşită ca infracţiune şi ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenţie, prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale se întrerupe pe tot timpul în care cauza s-a aflat în faţa organelor de cercetare şi urmărire penală ori în faţa instanţei de judecată. Se impune firesc condiţia ca sesizarea să se fi făcut în termenele prevăzute la art. 13 alin. (1) şi (2)[2]. Prescripţia va opera dacă **sancţiunea nu a fost aplicată în termen de 1 an de la data săvârşirii, respectiv a constatării faptei, dacă prin legi speciale nu se dispune altfel.**

În ceea ce priveşte ***prescripţia executării sancţiunii contravenţionale,*** o regăsim reglementată de art. 14 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012 şi ulterior prin O.U.G. nr. 5/2015[3].

Astfel, **executarea sancţiunii amenzii contravenţionale** se prescrie, dacă procesul-verbal de constatare a contravenţiei nu a fost comunicat celui sancţionat în termen de **cel mult două luni de la data aplicării sancţiunii.** *„Data aplicării sancţiunii este data întocmirii procesului-verbal de constare a contravenţiei sau o dată ulterioară, în cazul în care sancţiunea nu este aplicată de către agentul constatator"*[4]. Textul prevede, în alin. (2), că *prescripţia executării sancţiunilor contravenţionale poate fi constatată chiar şi de instanţa învestită cu soluţionarea plângerii contravenţionale.*

Există şi termene de prescripţie stabilite prin lege speciale. Exemplu, conform art. 215 alin. (1) şi (2) C. pr. fisc., organele de executare silită au dreptul de a cere executarea silită în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naştere dreptul.

---

[1] Se admite, prin art. 13 alin. (4), că *prin legi speciale pot fi prevăzute și alte termene de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale*.

[2] Adică în 6 luni de la data săvârșirii sau de la data constatării, în cazul contravențiilor continue.

[3] Publicată în M. Of. nr. 78 din 29 ianuarie 2015.

[4] A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială, op. cit.,* 2019, p. 254.

În legătură cu termenele de prescripţie consacrate prin legi speciale, prin **Decizia nr. 43 din 21 noiembrie 2016**[1] pronunţată în dosarul nr. 2160/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis, în parte, sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile** şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 9 alin. (8) din O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările şi completările ulterioare:*

- termenul de „cel mult două luni" nu reprezintă termen special de prescripţie, în sensul art. 13 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările şi completările ulterioare;

- prin „data constatării contravenţiei" se înţelege data întocmirii procesului-verbal de contravenţie".

V. Sancţiunile contravenţionale

§ 7. Concept. Categorii

Sancţiunile contravenţionale sunt măsuri de constrângere şi reeducare, care se aplică contravenientului în scopul îndreptării acestuia şi al prevenirii săvârşirii contravenţiilor[2].

Pot fi identificate **mai multe criterii de determinare** şi **mai multe categorii de sancţiuni contravenţionale.**

1.Criteriul **actului normativ,** în funcţie de care identificăm:

a) sancţiuni contravenţionale prevăzute de **reglementarea-cadru**;

b) sancţiuni contravenţionale prevăzute de **alte acte normative**[3].

2. Din punctul de vedere al **naturii lor,** întâlnim două categorii de sancţiuni:

a) sancţiuni contravenţionale principale: *avertismentul, amenda, prestarea unei activităţi în folosul colectivităţii;*

b) sancţiuni contravenţionale complementare: *confiscarea, suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, a acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi; închiderea unităţii; blocarea contului bancar; suspendarea activităţii agentului economic; retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv; desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în starea iniţială.*

---

[1] Referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 9 alin. (8) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 424/2002, formulată de Tribunalul Caraș-Severin - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 17 mai 2016, dată în Dosarul nr. 2.650/208/2015, publicată în M. Of.. nr. 107 din 7 februarie 2017.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor. Comentarii şi explicaţii,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008 p. 90.

[3] Art. 5 alin. (4) prevede faptul că *prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.*

Până în anul 2003, printre sancţiunile contravenţionale principale se regăsea şi **închisoarea contravenţională.** Prin Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003 a fost modificat şi completat art. 23 privind **libertatea individuală**, actualul alin. (13) prevăzând că *sancţiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală,* ceea ce a determinat **abrogarea acestei sancţiuni** prin O.U.G. nr. 108/2003[1].

În sistemul german, în cazul imposibilităţii de executare a amenzii, la cererea organului de executare silită, se poate ordona aplicarea închisorii contravenţionale[2].

§ 8. Avertismentul

Este cea mai uşoară sancţiune contravenţională principală prevăzută de **art. 7 din O.G. nr. 2/2001** şi ea semnifică *atenţionarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoţită de recomandarea de a respecta dispoziţiile legale în vigoare.*

Din conţinutul art. 7 desprindem următoarele trăsături:

a) se aplică pentru **o faptă mai puţin gravă,** *„ de mică importanţă şi se apreciază că acela care a săvârşit-o nu o va mai repeta chiar fără aplicarea amenzii"*[3];

b) este o ***sancţiune morală,*** materializată prin dojenirea, dezaprobarea făptuitorului pentru ceea ce a săvârşit şi îndrumarea ca pe viitor să nu mai comită o faptă ilicită, deoarece se expune unor sancţiuni mai aspre decât cea a avertismentului;

c) art. 7 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 conţine o ***derogare de la principiul legalităţii contravenţionale,*** în sensul că prevede că *sancţiunea avertismentului poate fi aplicată şi* ***dacă actul normativ contravenţional nu-l reglementează expres.***

d) intervenţia avertismentului materializează problema **individualizării pedepsei,** pornind de la relaţia obiectiv-subiectiv, fundamentată şi pe adagiul filozofico-juridic *lex punit non solum quia peccatur, sed non peccatur,* a cărui semnificaţie este aceea că *se pedepseşte nu doar pentru că s-a păcătuit, ci ca să nu se mai păcătuiască;*

e) reglementarea actuală, spre deosebire de legea anterioară, prevede că *avertismentul se aplică atât verbal,* atunci când contravenientul este prezent la constatarea faptei, *cât şi scris,* de regulă, când contravenientul nu este prezent la constatarea faptei sau, chiar fiind de faţă, prin contravenţie s-au produs pagube ori există bunuri supuse confiscării[4].

§ 9. Amenda contravenţională

Sediul materiei îl reprezintă **art. 8** din reglementarea-cadru, care menţionează expres ***caracterul administrativ al amenzii.*** Ea constă într-o **sumă de bani pe care trebuie să o**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003, aprobată prin Legea nr. 28/2004, publicată în M. Of. nr. 214 din 11 martie 2004.

[2] G. Gorning, E. Rusu, *Mijloace de coerciţie în dreptul poliţienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciţie în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în RDP nr. 1/2008, p. 29.

[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* p. 35. În acelaşi sens, R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 513-514.

[4] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 85.

plătească contravenientul care săvârşeşte o contravenţie cu un grad mai mare de pericol social şi care se face venit la bugetul de stat.

Este consacrată posibilitatea ca **limitele amenzilor prevăzute în actele normative prin care se reglementează contravenţii să poată fi reduse sau majorate periodic, prin hotărâre a Guvernului.**

Legea-cadru a prevăzut **limite minime şi maxime** pentru contravenţiile stabilite prin acte ale autorităţilor locale şi centrale, precum şi prin hotărâri ale Guvernului. Potrivit art. 8 alin. (2), *limita minima a amenzii contravenţionale este de 25 lei, iar limita maxima nu poate depăşi: a) 100 000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin lege şi ordonanţa; b) 50 000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului; c) 5000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor judeţene ori ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti; d) 2 500 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti*[1].

Unele acte normative prevăd un **criteriu obiectiv** de calculare a lor (exemplu o amendă egală cu **un procent din valoarea de vamă a mărfii).**

Limitele minime şi maxime sunt prevăzute în actele normative contravenţionale. Exemplu, în materia protecţiei mediului este reglementată sancţiunea contravenţională a amenzii, despre care se apreciază[2] însă că reprezintă *o sancţiune ineficientă,* ce permite unora să plătească puţin, dobândind astfel un *adevărat drept de a polua*[3].

Sumele provenind din amenzile aplicate **persoanelor juridice** se fac venit integral la **bugetul de stat,** cu excepţia celor aplicate de autorităţile administraţiei publice locale şi a amenzilor privind circulaţia pe drumurile publice, care se vor vărsa la **bugetele locale.**

În schimb, amenzile aplicate **persoanelor fizice** se fac venit integral la bugetele locale.

Prin O.U.G. nr. 41/2016[4] s-au modificat alin. (2) şi (3) ale art. 28 din O.G. nr. 2/2001, prevăzându-se că *„(2) Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate prin mijloace de plată online, (...)iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită, prin mijloace de plată online, prin instituţii de credit autorizate cu care există încheiate convenţii sau la casieriile autorităţilor administraţiei publice locale ori ale altor instituţii publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale,(..) precum şi la ghişeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. O copie de pe chitanţă se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poştă sau electronic, prin e-mail, organului din care acesta face parte, potrivit dispoziţiilor alin. (1).* Prin forma modificată a alin. (3) s-a prevăzut că dovada plăţii amenzilor astfel achitate se face prin *prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată,* care trebuie să specifice data şi ora plăţii.

---

[1] Textul are în vedere valoarea monedei naţionale, înainte ca ea să facă obiectul unei reforme monetare care a determinat eliminarea a patru zerouri. Adaptân du-l la valoarea actuală, **minimul** este de 25 lei, iar **maximul** de 100.000 lei; 50.000 lei; 5.000 lei; 2.500 lei.

[2] M.C. Paul, *Răspunderea contravenţională în materie de mediu,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 188.

[3] M. Duţu, *Tratat de dreptul mediului,* vol. I, Ed. Economică, Bucureşti, 1998, p. 200.

[4] Publicată în M. Of. nr. 490 din 30 iunie 2016.

§ 10. Sancţiunile contravenţionale complementare

Confiscarea

Sediul materiei îl reprezintă **art. 5 alin. (3) lit. a) din O.G. nr. 2/2001,** care, în consonanţă cu prevederile **art. 44 alin. (9) din Constituţie,** dispune că *pot face obiectul confiscării bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracţiuni sau contravenţii.*

Ea reprezintă trecerea silită şi gratuită a unui bun care are legătură cu săvârşirea contravenţiei în proprietatea privată a statului. Este prevăzută în diferite acte normative şi se dispune, de regulă, de agentul constatator, prin acelaşi proces-verbal de constatare a contravenţiei, odată cu sancţiunea amenzii.

Suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi

Este o sancţiune întâlnită în cazul în care pentru derularea unei activităţi sunt necesare unele *avize, acorduri* sau *autorizaţii.* Exemplu art. 273 din Legea nr. 297/2004 privind piaţa de capital[1] prevede că *săvârşirea unor contravenţii se sancţionează, alături de alte sancţiuni, cu suspendarea autorizaţiei sau retragerea acesteia.*

Închiderea unităţii constă în închiderea unui punct de lucru al contravenientului şi poate fi dispusă în anumite situaţii, cum ar fi unităţile de alimentaţie publică.

Suspendarea activităţii agentului economic este prevăzută de anumite legi, cum ar fi Legea nr. 61/1991[2], conform căreia se poate dispune în cazul servirii de băuturi alcoolice în condiţii nelegale.

Blocarea contului bancar se poate aplica în cazul contravenţiilor care privesc activitatea bancară sau financiară.

Retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv este specifică activităţilor de import-export.

Desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în stare iniţială este specifică domeniului construcţiilor şi este prevăzută în Legea nr. 50/1991[3] privind autorizarea executării construcţiilor[4].

§ 11. Obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii

Este reglementată în prezent prin **O.G. nr. 55/2002, cu modificările şi completările ulterioare**[5] şi are următorul regim juridic al acestei sancţiuni:

a) **durata maximă** este de **300 de ore;**

b) **minorii până la 16 ani nu pot fi sancţionaţi cu această sancţiune;**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 571 din 29 iunie 2004, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 208/2005, O.G. nr. 41/2005, Legea nr. 97/2006, Legea nr. 11/2012, O.U.G. nr. 32/2012, Legea nr. 167/2012, Legea nr. 187/2012, O.U.G. nr. 90/2014 şi Legea nr. 10/2015).

[2] Pentru sancționarea faptelor privind încălcarea normelor de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată în M. Of. nr. 387 din 18 august 2000.

[3] O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității și închisorii contravenționale, republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[4] Pentru dezvoltări, v. M. A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii și explicații,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008 pp. 118-119.

[5] Publicată în M. Of. nr. 642 din 30 august 2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările și completările aduse prin O.U.G. nr. 108/2003, Legea nr. 42/2007 și O.U.G. nr. 78/2008.

c) **poate fi stabilită numai prin lege sau prin ordonanţă a Guvernului.**

d) sancţiunea este **alternativă cu amenda.** Amenda este aplicată de organul administrativ competent să constate şi să sancţioneze contravenţia, pe când obligarea la prestarea unei munci în folosul comunităţii se dispune numai de *instanţa de judecată.*

În cazul când contravenientul persoană fizică, nu a achitat amenda în 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancţiunii şi nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unităţii administrativ-teritoriale în a cărui rază teritorială domiciliază contravenientul[1] va sesiza instanţa de judecată competentă[2], în vederea înlocuirii amenzii cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, ţinându-se seama de partea din amendă care a fost achitată[3].

Procedura aplicării şi executării acestei sancţiuni este următoarea:

a) organul competent să aplice această sancţiune este exclusiv **instanţa judecătorească;**

În conformitate cu prevederile art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 2/2001, în forma modificată prin Legea nr. 76/2012, *hotărârea prin care s-a aplicat sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii este supusă numai apelului.*

b) legea exemplifică **serviciile publice în domeniul cărora se poate executa această sancţiune.**[4]

Potrivit art. 16 din O.G. nr. 55/2002, consiliul local este cel care stabileşte domeniile în care contravenienţii pot presta activităţi în folosul comunităţii.

c) sancţiunea se execută **după orele de program ale contravenientului**, pe o durată între **50 şi 300 de ore, de maxim 3 ore pe zi,** iar în zilele nelucrătoare este de **6-8 ore pe zi.** În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancţiunea în fiecare zi din cursul săptămânii, iar autorităţile publice locale pot asigura supravegherea activităţii contravenientului, durata maximă de lucru nu poate depăşi 8 ore pe zi.

d) este **interzisă aplicarea acestei sancţiuni în cazul persoanelor cu handicap, femeilor gravide sau care au în îngrijire un copil în vârstă de până la 2 ani, precum şi în cazul militarilor în termen.**

În cazul contravenienţilor cu vârstă între 16 şi 18 ani, durata ei este redusă la jumătate, respectiv între 25 şi 150 de ore.

e) contravenientului poate formula **plângere împotriva măsurilor care privesc conţinutul activităţii, condiţiile în care se realizează, precum şi a modului în care se exercită supravegherea.**

Aceasta se soluţionează de judecătoria în a cărei circumscripţie se execută sancţiunea, în termen de 10 zile de la primire, printr-o sentinţă care este executorie şi care se comunică

---

[1] Potrivit art. 39 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 este vorba despre organele de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale, când sumele se fac venit la bugetele locale, sau cele ale unităților administrativ-teritoriale subordonate Ministerului Finanțelor Publice când sumele se fac venit la bugetul de stat.

[2] Cea unde domiciliază contravenientul.

[3] Art. 9 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 astfel cum a fost modificat de art. 1 din O.G. nr. 17/2014, publicată în M. Of. nr. 629 din 27 august 2014.

[4] Este vorba despre următoarele domenii: întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor și a drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților; desfășurarea de activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, spitalelor, școlilor, grădinițelor și al altor așezăminte social-culturale.

primarului sau unității de poliție la care contravenientul a depus plângerea, precum și contravenientului.

VI. Procedura contravențională consacrată de Ordonanța de Guvern nr. 2/2001

§ 12. Norme procedurale aplicabile

Art. 47 din O.G. nr. 2/2001, în forma modificată prin pct. 41 din Legea nr. 76/2012 prevede că *„Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și al celui de procedură civilă, după caz"*. Acest lucru nu înseamnă că **instituția contravenției încetează să mai fie o instituție a dreptului administrativ și se transferă în ramura dreptului procesual civil sau a celui penal.**

§ 13. Fazele procedurii contravenționale potrivit O.G. nr. 2/2001

Intervenția acestei formei de răspundere specifice dreptului administrativ presupune *parcurgerea mai multor etape, de la constatarea săvârșirii faptei, până la executarea sancțiunii dispuse de organul competent.*

I. Constatarea contravențiilor

Prima etapă care, practic, declanșează procesul de intervenție a răspunderii contravenționale, este **constatarea contravenției.**

Din interpretarea părții introductive a alin. (1) al art. 15, rezultă *„că, în realitate, faptul generator al răspunderii contravenționale îl constituie contravenția (...)"*[1]. Dintr-o asemenea perspectivă, înțelegem, în acord cu autorul citat, că **dacă nu s-a încheiat proces-verbal, nu există contravenție.**

Sediul materiei **este reprezentat de Capitolul II din O.G. nr. 2/2001, unde regăsim mai multe categorii de dispoziții:**

a) dispoziții cu privire la subiectele de drept îndrituite să constate contravenția, ca determinare și competență.

Potrivit art. 15 alin. (1), contravenția se constată de persoane denumite generic **„agenți constatatori",** care pot fi: *primarul; personalul din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, special abilitat; persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, de președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al Municipiului București,* precum și *de alte persoane prevăzute în legi speciale.*

b) dispoziții care privesc modalitatea concretă, juridică, prin care se constată contravenția.

Actul prin care se constată intervenția acestui tip de răspundere este **procesul-verbal de sancționare contravențională**[2], care este un **înscris oficial,** întocmit de un agent public

---

[1] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 154.

[2] O. M. Ursuța Dărăban, *Considerații cu privire la prezumția relativă de adevăr a procesului-verbal de sancționare contravențională,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene,*

în calitate de reprezentant al statului, cu caracter **autentic,** deoarece produce efecte juridice fără a mai fi necesară o altă formalitate de aprobare sau confirmare[1]. Se încheie de către agenţii constatatori şi trebuie să cuprindă două categorii de menţiuni:

– **menţiuni cu caracter obligatoriu,** a căror inexistenţă duce, conform art. 17 din O.G. nr. 2/2001 la **nulitatea absolută** a procesului-verbal contravenţional **(numele, prenumele şi calitatea agentului constatator; numele şi prenumele contravenientului, iar în cazul persoanelor juridice denumirea şi sediul acestora, fapta săvârşită; data; semnătura agentului constatator.**

Problema semnăturii de către contravenient a fost tranşată prin **Decizia nr. 6 din 16 februarie 2015**[2] pronunţată în dosarul nr. 14/2014, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin care **s-a admis recursul în interesul legii** formulat de Avocatul Poporului şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 17 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, (...) raportate la dispoziţiile art. 4 pct. 1-4 şi art. 7 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, procesele-verbale de constatare şi sancţionare a contravenţiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România, (...)încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) şi (3) din acest act normativ, transmise persoanelor sancţionate contravenţional pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constatator";*

– **alte menţiuni,** a căror absenţă nu mai este sancţionată cu nulitatea procesului-verbal[3].

Legea actuală mai adaugă o cauză care poate atrage nulitatea procesului-verbal contravenţional, respectiv **obligaţia agentului constatator ca, în momentul încheierii procesului-verbal, să atragă atenţia contravenientului cu privire la dreptul pe care acesta îl are de a face obiecţiuni,** care se consemnează distinct în procesul-verbal, în rubrica intitulată *„alte menţiuni",* sub sancţiunea **nulităţii;**

Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 674.

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor, op. cit.,* p. 261.

[2] Privind examinarea recursului în interesul legii formulat de Avocatul Poporului privind interpretarea dispoziţiilor art. 17 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, din punctul de vedere al semnăturii agentului constatator necesare legalităţii procesului-verbal de contravenţie, pentru contravenţiile sancţionate de O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 199 din 25 martie 2015.

[3] Acestea sunt prevăzute în art. 16 alin. (1): *data şi locul unde este încheiat actul, numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator, datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupaţia şi locul de muncă al contravenientului; descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită precum şi arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzută de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac şi organul la care se depune plângerea. În cazul în care contravenientul este minor, procesul verbal va cuprinde numele, prenumele şi domiciliul părinţilor sau al altor reprezentanţi sau ocrotitori legali ai minorului.*

c) dispoziții privind identificarea contravenientului

Art. 18 prevede **obligația contravenientului de a se legitima,** prezentând actul de identitate, iar pentru determinarea locului de muncă, urmează să prezinte alte acte pe care le are asupra sa și care contribuie la stabilirea acestuia. Dacă agentul constatator întâmpină greutăți, există *posibilitatea de a apela la ofițerii și subofițerii de poliție, care sunt obligați să-i acorde sprijinul necesar;*

d) dispoziții privind întocmirea procesului-verbal

Le regăsim în **art. 19 alin. (1)** care dispune regula ***semnării, pe fiecare pagină, de către cel care îl încheie și de către contravenient*** (situația ***„tipică"***) în care contravenientul este prezent și acceptă să semneze procesul-verbal de contravenție.

Există și situații ***„atipice"*** care pot consta în:

– **încheierea procesului-verbal în absența făptuitorul sau când acesta refuză să semneze,** ceea ce atrage necesitatea efectuării unei ***„mențiuni"*** pe actul respectiv, care trebuie adeverită de un martor;

– în acest caz, la ***mențiunile procesului-verbal*** se mai adaugă cele care privesc ***numele, prenumele și domiciliul martorului, actul său de identitate (număr, data emiterii și organul care l-a emis),*** precum și **semnătura** martorului.

Se prevede că **nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator.**

În sfârșit**, în situația în care nu există niciun martor, procesul-verbal poate fi încheiat,** însă **agentul constatator are obligația să menționeze în el împrejurările în care s-a încheiat.**

În situația în care o **persoană săvârșește mai multe contravenții, constatate în același timp, de același agent constatator,** se încheie **un singur proces-verbal.**

În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal trebuie să cuprindă și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia. Atunci când contravenientul este *persoană juridică*, în procesul verbal trebuie să se facă mențiuni cu privire la *denumirea, sediul, numărul de înmatriculare* în registrul comerțului și *codul fiscal* al acesteia, precum și *datele de identificare a persoanei care o reprezintă.*

Procesul-verbal de constatare a contravenției reprezintă un **act administrativ cu un caracter special,** un **act administrativ contravențional.**

II. Aplicarea sancțiunii contravenționale

Sediul materiei este capitolul III din O.G. nr. 2/2001, **în care regăsim următoarele categorii de dispoziții:**

a) dispoziții privind organul competent să aplice sancțiunea.

Prin art. 21 se consacră o **regulă** și **o excepție.**

Regula este aceea că **agentul care constată fapta este și cel care aplică sancțiunea.**

Această regulă este prevăzută în majoritatea actelor normative în materie contravențională, care *fie o menționează în mod expres, fie fac trimitere la dreptul comun în materie.*

Excepția constă în **recunoașterea prin lege a posibilității ca alte organe decât agentul constatator să aplice sancțiunea.**

În atare situație, procesul-verbal se trimite de îndată organului sau persoanei competente, iar sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal [art. 21 alin. (2) teza finală].

În jurisprudenţă s-a creat o practică neunitară în ceea ce priveşte recunoaşterea sau nu, pentru poliţist, a dreptului de a încheia procesul verbal în baza constatărilor care sunt făcute de un alt poliţist, care nu se află la locul constatării faptei, care a fost tranşată de Instanţa Supremă. Prin **Decizia nr. 4 din 30 ianuarie 2017**[1] pronunţată în dosarul nr. 3478/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept **a admis sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile**, formulată de Tribunalul Caraş-Severin prin Încheierea din 17 mai 2016, pronunţată în Dosarul nr. 23520/271/2014 şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 109 din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, art. 180 şi 181 din Regulamentul de aplicare a O.U.G. nr. 195/2002, aprobat prin H.G. nr. 1391/2006, (...) coroborate cu art. 15 şi art. 21 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, (...)poliţistul rutier poate încheia procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei pe baza informaţiilor comunicate prin radio de către operatorul radar, aflat în alt loc decât acela în care se afla poliţistul rutier";*

b) dispoziţii privind modul de aplicare a sancţiunii

Legea dispune, prin art. 21 alin. (3), că sancţiunea se aplică în *limitele prevăzute de actul normativ şi trebuie să fie proporţională cu gradul de pericol social al faptei săvârşite, să ţină seama de împrejurările în care fapta a fost săvârşită, de modul şi mijloacele de înfăptuire ale acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă precum şi de circumstanţele personale ale contravenientului şi de celelalte date înscrise în procesul-verbal.*

Constatăm că legea instituie **principiul individualizării sancţiunii contravenţionale,** în funcţie de nişte **criterii** care pot determina, în mod logic, **atenuarea** sau **agravarea unei sancţiuni**. În cazul în care este încălcat principiul proporţionalităţii, instanţa este competentă să adapteze sancţiunea la criteriile prevăzute de lege, urmare a contestării procesului-verbal de către contravenient. Este evident că trebuie respectat principiul *non reformatio in pejus,* astfel încât nu se poate da în calea de atac o sancţiune mai gravă decât cea contestată, sancţiunea care se aplică de instanţă fiind astfel în favoarea petentului[2];

c) dispoziţii cu privire la eventualele pagube pricinuite prin comiterea contravenţiei

Art. 23 prevede posibilitatea ca prin săvârşirea contravenţiei, să se fi produs pagube unui terţ. În această situaţie, dacă există tarif de evaluare a pagubei, agentul constatator, în situaţia în care are şi competenţa de a aplica sancţiunea, va stabili şi despăgubirea, pe baza tarifului existent şi va face în procesul-verbal menţiunea despre despăgubirea dispusă. În situaţia în care nu există tarif de evaluare, partea vătămată are posibilitatea de a-şi putea valorifica pretenţiile în conformitate cu legea civilă;

d) dispoziţii privind regimul procedural al confiscării în materie contravenţională

Dacă agentul constatator este competent să aplice sancţiunea, el va putea dispune şi confiscarea. Dacă *nu are o asemenea competenţă,* se înţelege că *sancţiunea complementară a confiscării va fi dispusă de organul care este îndrituit să aplice şi sancţiunea principală.* În ambele cazuri, agentului constatator îi revine misiunea *de a descrie în procesul-verbal*

[1] Privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 109 din O.U.G. nr. 195/2002, art. 180 şi 181 din Regulamentul de aplicare a O.U.G. nr. 195/2002, coroborate cu art. 15 şi art. 21 din O.G. nr. 2/2001, publicată în M. Of. nr. 168 din 8 martie 2017.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor, op. cit.,* p. 292.

lucrurile supuse confiscării şi de a lua, în privinţa lor, măsurile de conservare sau de valorificare prevăzute de dispoziţiile legale.

De asemenea, în cazul în care se constată că bunurile confiscate aparţin altei persoane decât contravenientului, în procesul-verbal urmează a se menţiona numele, prenumele şi domiciliul, când este vorba despre o persoană fizică, sau denumirea şi sediul, când este vorba despre o persoană juridică [art. 24 alin. (3)].

e) ipoteza în care fapta săvârşită reprezintă infracţiune

Art. 30 consacră calea procedurală prin care agentul constatator se *„dezînvesteşte"*, într-o asemenea situaţie fiind vorba despre *sesizarea organului de urmărire penală de către cel care a constatat fapta antisocială.* Această procedură este calificată în doctrină ca fiind **un caz de sesizare din oficiu a organelor de urmărire penală**[1].

Se înţelege că *„acelaşi text din legea-cadru va fi aplicat şi de instanţa judecătorească, în situaţia în care, verificând legalitatea şi temeinicia procesului-verbal de contravenţie, ajunge la concluzia că fapta socotită contravenţie a fost săvârşită în asemenea condiţii încât, potrivit legii penale, ea constituie infracţiune, dezînvestirea făcându-se prin încheierea de scoatere de pe rol a cauzei şi trimiterea dosarului organului de urmărire penală"*[2].

Este posibil însă ca organul în drept, respectiv procurorul sau instanţa de judecată, deşi fapta a fost urmărită ca infracţiune, să stabilească faptul că nu sunt întrunite elementele constitutive ale infracţiunii, situaţie în care *actul de sesizare sau constatare a faptei, împreună cu copia de pe rezoluţia, ordonanţa procurorului sau, după caz, de pe hotărârea instanţei, se trimit de îndată organului în drept să constate contravenţia, pentru a se lua măsurile care se impun, conform legii* [art. 30 alin. (2)][3].

f) sistemul ablaţiunii

Legea-cadru recunoaşte o ***înlesnire substanţială***[4] fundamentată pe teza realizării scopului sancţiunii şi care constă în posibilitatea recunoscută contravenientului de a se plăti *jumătate din minimul stabilit de lege pentru fapta respectivă* (art. 28), *atunci când actul normativ contravenţional prevede o asemenea posibilitate.*

Acest sistem instituie un drept pentru contravenient şi o obligaţie pentru agentul constatator, care priveşte atât aducerea la cunoştinţă a acestei facilităţi legale, cât şi implicarea agentului constatator în realizarea în practică a sistemului ablaţiunii.

Aplicarea acestui sistem conferă posibilitatea contravenientului *„de a achita în termen de cel mult 15 zile de la data comunicării procesului-verbal jumătate din minimul amenzii*

---

[1] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 304.

[2] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* p. 73.

[3] Credem că legea actuală ar fi putut depăși concepția vechii Legi nr. 32/1968 și ar fi putut să consacre, pentru simplificarea procedurii, posibilitatea ca aceștia să aplice ei înșiși sancțiunea, fără să mai fie nevoie să trimită din nou dosarul agentului constatator. Mai mult chiar, ne-am îngădui să afirmăm că acestea sunt *mai îndrituite să o facă decât agentul constatator datorită cercetărilor pe care le-au făcut și care au determinat cunoașterea în amănunt a împrejurărilor, consecințelor faptei antisociale și comportamentului făptuitorului, încât sunt mai în măsură decât agentul constatator să dispună o sancțiune care să corespundă scopului oricărei forme de răspundere juridică, respectiv cel preventiv, educativ și sancționator.* Oricum, asemenea cercetări se prelungesc în timp, iar agentul constatator poate mai greu să reconstituie faptele, fie și la nivel de memorie decât organul de urmărire penală sau instanța de judecată.

[4] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* pp. 78-79.

prevăzute în actul normativ, agentul constatator făcând menţiune despre această posibilitate în procesul-verbal".

Plata amenzii se face la Casa de Economii şi Consemnaţiuni (C.E.C.) sau la unităţile Trezoreriei statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită, pe lângă C.E.C., la casieriile autorităţilor administraţiei publice locale ori ale altor instituţii publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, precum şi la ghişeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. **O copie de pe chitanţă se trimite, prin poştă, organului din care acesta face parte agentul constatator.**

În acord şi cu alţi autori, susţinem şi noi că **achitarea în cel mult 15 zile a jumătate din minimul amenzii prevăzut de lege nu atrage, *de plano,* respingerea plângerii contravenţionale ca inadmisibilă[1].** Contravenientul poate acţiona astfel din responsabilitate sau pentru a preveni, într-un eventual eşec judiciar, plata întregii sume, dar acest lucru nu împiedică instanţa, după împrejurări, să admită plângerea.

g) Comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii

Legea instituie, prin art. 25, *obligaţia comunicării procesului verbal,* care revine **organului care a aplicat sancţiunea, în termen de cel mult două luni de la data aplicării acesteia.** În cazul în care contravenientul fie nu este prezent, fie refuză să semneze, comunicarea se face de agentul constatator **în acelaşi termen de două luni de la data încheierii.** Comunicarea se realizează către trei categorii de subiecte de drept[2]: **contravenientului**; **părţii vătămate** sau **persoanei fizice sau juridice** căreia aparţin bunurile confiscate.

Art. 25 supune obligaţiei comunicării două categorii de acte:

– *procesul-verbal de constatare a contravenţiei şi aplicare a sancţiunii,* care se comunică persoanelor interesate în termen de *o lună de la data aplicării;*

– *înştiinţarea de plată*, care se comunică de asemenea persoanelor interesate, în situaţia în care contravenientului i s-a aplicat sancţiunea contravenţională a amenzii, precum şi în cazul în care a fost obligat la despăgubire. În înştiinţarea de plată se face menţiune cu privire la obligativitatea achitării amenzii la instituţiile abilitate să o încaseze, potrivit legislaţiei în vigoare şi după caz, a despăgubirii, în termen de 15 zile de la comunicare, în caz contrar urmând să se procedeze la executarea silită.

În situaţia în care agentul constatator constată fapta şi aplică sancţiunea, iar contravenientul este de faţă, copia actului şi înştiinţarea de plată i se înmânează acestuia şi se face menţiune despre acest lucru pe procesul-verbal contravenţional.

Comunicarea actelor contravenţionale sus-menţionate se face fie prin poştă, fie prin agenţii procedurali, în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă care întregesc prevederile reglementării-cadru[3].

III. Căile de atac împotriva actelor de constatare a contravenţiilor şi de aplicare a sancţiunilor

Sediul materiei este reprezentat de **capitolul IV din O.G. nr. 2/2001.**

---

[1] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 292.

[2] R. N. Petrescu, *op. cit., 2009,* p. 612.

[3] M. M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* p. 88.

a) Calea de atac

Art. 31 din lege, instituie, drept cale specifică de atac[1], **plângerea,** care se *poate face în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării actului.*

Spre deosebire de apel, pentru care legea, astfel cum vom arăta, prevede expres că *motivarea nu este obligatorie,* plângerea contravenţională se impune a fi motivată în termenul în care ea a fost exercitată, astfel cum a statuat Înalta Curte.

Prin **Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016**[2] Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, **a admis sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile,** formulată de Tribunalul Sibiu – Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 21 aprilie 2016, pronunţată în Dosarul nr. 11.338/306/2014, şi, în consecinţă, a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, (...) plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei trebuie şi motivată în termenul de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenţie, fiind supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzută de art. 200 C. pr. civ. Respinge în rest sesizarea, ca inadmisibilă".*

Pentru a se pronunţa astfel, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a apreciat (par. 68-69) că, *„în lipsa unor prevederi speciale contrare, şi plângerea contravenţională, similar oricărei cereri de chemare în judecată, trebuie să cuprindă toate elementele prevăzute de art. 194 C. pr. civ., inclusiv motivarea în fapt, în caz contrar fiind aplicabilă sancţiunea anulării, în condiţiile prevăzute de art. 196 din acelaşi cod. Prin urmare, termenul de 15 zile prevăzut de art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, calculat de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenţie, vizează atât formularea plângerii contravenţionale, cât şi motivarea acesteia, impunându-se a fi respectat în privinţa ambelor operaţiuni".*

În continuare, Curtea a învederat (par. 74-75) faptul că *„o atare interpretare a normei supuse examinării îşi găseşte deplina susţinere şi confirmare prin hotărârea Curţii Europene a Drepturilor Omului în Cauza Maria Lefter împotriva României, în care a fost pronunţată Decizia de inadmisibilitate din 15 aprilie 2014, citată mai sus. (...) în cauza cu care a fost învestită, C.E.D.O. a examinat tocmai aplicarea şi soluţionarea în procedura de regularizare a cererii de chemare în judecată, prevăzută de art. 200 alin. (3) C. pr. civ., a unei plângeri contravenţionale, constatând că se impunea prezentarea unei cereri complete de sesizare a instanţei, tocmai pentru a permite judecătorului fondului să examineze cauza cu celeritate, elementele prevăzute de art. 194 C. pr. civ. – a căror omisiune în formularea plângerii putea antrena anularea cererii – fiind elemente fără de care examinarea cauzei devenea dificil de conceput. Drept urmare, în cauza respectivă, instanţa europeană a declarat inadmisibilă cererea întemeiată pe dispoziţiile art. 6 şi 13 din Convenţie, apreciind, pe de o parte, că anularea cererii reclamantei nu a constituit o ingerinţă disproporţionată în dreptul său de acces la instanţă, iar, pe de altă parte că, în speţă, ingerinţa era prevăzută de lege şi urmărea a asigura o bună administrare a justiţiei,*

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 614-617.

[2] Referitoare la interpretare şi aplicarea dispoziţiilor art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, pronunţată în dosarul nr. 2551/1/2016, publicată în M. Of. nr. 1055 din 28 decembrie 2016,

fiind evidentă claritatea dispoziţiilor din Codul de procedură civilă, care privesc conţinutul unei cereri, cât priveşte elementele ei".

Calea de atac este recunoscută atât **contravenientului**, cât şi **părţii vătămate** şi **persoanei căreia îi aparţin bunurile confiscate**, cu următoarele precizări:

– partea vătămată poate face plângere numai *în ceea ce priveşte despăgubirea stabilită pe bază de tarif;*

– cel căruia îi aparţin bunurile confiscate poate face plângere *numai în ceea ce priveşte măsura confiscării;*

–în ceea ce îl priveşte pe contravenient, *acesta va putea face plângere împotriva tuturor clauzelor procesului-verbal.*

Regimul comunicării procesului verbal contravenţional a făcut obiectul unui recurs în interesul legii. Prin **Decizia nr. 10 din 10 iunie 2013**[1] pronunţată în dosarul nr. 7/2013 Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii, **a admis acest recurs** formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi, în consecinţă a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 27 teza I raportat la art. 14 alin. (1), art. 25 alin. (2) şi art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, (...) stabileşte că: modalitatea de comunicare a procesului-verbal de contravenţie şi a înştiinţării de plată, prin afişare la domiciliul sau sediul contravenientului, este subsidiară comunicării prin poştă, cu aviz de primire. Cerinţa comunicării procesului-verbal de contravenţie şi a înştiinţării de plată este îndeplinită şi în situaţia refuzului expres al primirii corespondenţei, consemnat în procesul-verbal încheiat de funcţionarul poştal".*

b) Efectele plângerii

Art. 32 alin. (3) instituie ca principal efect al plângerii *suspendarea executării.*

Legiuitorul face din nou distincţie, în funcţie de subiectul care a formulat plângerea, astfel:

– când plângerea a fost formulată de partea vătămată, *efectul suspensiv se exercită numai în ceea ce priveşte despăgubirea;*

– când plângerea se formulează de persoana căreia îi aparţin bunurile confiscate, *efectul suspensiv priveşte numai măsura confiscării;*

– deşi legea nu prevede expres, vom înţelege că, atunci când autorul plângerii este contravenientul, *suspendarea va viza toate clauzele procesului-verbal sau numai acelea care au fost contestate de contravenient, dacă există o asemenea situaţie.*

În doctrină a fost semnalată situaţia sancţiunilor contravenţionale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată[2], cu modificările şi completările ulterioare, care intervin în cazul săvârşirii faptei de executare sau desfiinţare totală sau parţială, fără autorizaţie, a unei construcţii. Legea prevede că odată cu sancţiunea principală a amenzii, în mod obligatoriu se aplică şi **sancţiunile complementare,** care constau în *oprirea executării lucrărilor*, *luarea măsurilor de încadrare în prevederile autorizaţiei* sau, după caz, *desfiinţarea lucrărilor efectuate fără autorizaţie.* Legea prevede [în art. 35 alin. (2)], că *împotriva procesului-verbal în cauză se poate formula plângere, în termen de 15 zile de*

[1] Privind recursul în interesul legii referitor la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 27 teza I raportat la art. 14 alin. (1), art. 25 alin. (2) și art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, publicată în M. Of. nr. 450 din 23 iulie 2013.

[2] În M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

la înmânarea sau comunicarea acestuia, cu excepţia **sancţiunilor contravenţionale complementare.** În practică, dese sunt situaţiile în care organele de control ale administraţiei publice locale au dispus desfiinţarea silită a construcţiilor neautorizate, deşi plângerea contravenţională nu s-a soluţionat[1]. Apreciem că soluţia derogatorie este neconstituţională, motiv pentru care, într-un litigiu în care ne-am confruntat cu această problemă, am sesizat Curtea Constituţională cu neconstituţionalitatea prevederilor conform cărora plângerea contravenţională nu suspendă măsurile complementare.

c) Organele competente să soluţioneze plângerea

Art. 32, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, prevede, în alin. (1), că *plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripţie a fost săvârşită contravenţia.* Prin alin. (2) al textului, se dispun următoarele: *„Controlul aplicării şi executării sancţiunilor contravenţionale principale şi complementare este de competenţa exclusivă a instanţei prevăzută la alin. (1)".*

Art. 41 din Ordonanţă dispune că, dacă a fost anulat procesul-verbal sau a fost constatată nulitatea acestuia, bunurile confiscate se restituie celui în drept, iar dacă au fost valorificate, se va restitui proprietarului o despăgubire egală cu valoarea de circulaţie a bunurilor.

Art. 33 din O.G. nr. 2/2001 prevede că la judecarea cauzei se citează obligatoriu persoana care a făcut plângerea, contravenientul, organul care a aplicat sancţiunea, martorii indicaţi în procesul-verbal sau în plângere, precum şi orice alte persoane care pot contribui la rezolvarea temeinică a cauzei[2]. Prin participarea şi a *agentului constatator,* este garantată *„posibilitatea de a justifica şi apăra măsura luată în contradictoriu cu contravenientul"*[3].

În ceea ce priveşte specificul judecării plângerilor contravenţionale, precizăm că este vorba de o anumită celeritate, termenul fixat la înregistrarea ei neputând depăşi 30 de zile de la înregistrare. Interesantă este şi precizarea că *„Chiar şi* de lege lata, *se impune ca instanţa contravenţională să nu ţină seama, la administrarea probelor, de dispoziţiile restrictive ale Codului de procedură civilă, ci să dea prevalenţă dispoziţiilor mai permisive în materie ale procedurii penale (...)"*[4]. Aceasta pentru a nu se încălca dreptul contravenientului la un proces echitabil, garantat de art. 21 din Constituţie şi de art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului.

Ordonanţa prevede, prin art. 35, că *plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare şi sancţionare a contravenţiilor se soluţionează cu precădere.*

Procedura de soluţionare este reglementată de art. 34 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012.

Regimul juridic al **căii de atac, respectiv apelul** împotriva hotărârii pronunţată de instanţa de fond, este reglementat în art. 34 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012[5].

---

[1] M. Vasile, *Reflecţii asupra executării sancţiunilor contravenţionale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată,* în RDP nr. 4/2006, p. 107.

[2] În cazul în care contravenţia s-a produs în urma unui accident de circulaţie, în mod obligatoriu va fi citată şi societatea de asigurări menţionată în procesul verbal de constatare a contravenţiei.

[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* p. 91.

[4] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. a 4-a, p. 391.

[5] Textul are următorul conţinut: *„(1) Instanţa competentă să soluţioneze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o şi pe celelalte persoane citate, dacă aceştia*

Apelul se poate formula în termen de 15 zile de la comunicare.

Legea preia principii din procedura penală şi prevede că **motivarea apelului nu este obligatorie, motivele de apel putând fi susţinute şi în faţa instanţei. Apelul** suspendă executarea primei hotărâri.

Apelul urmează a se exercita la tribunalul în a cărui rază teritorială se află judecătoria a cărei hotărâre este supusă apelului, la secţia de contencios administrativ şi fiscal.

Conform art. 36 din O.G. nr. 2/2001[1] plângerea împotriva procesului-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei, apelul formulat împotriva hotărârii judecătoreşti prin care s-a soluţionat plângerea, precum şi orice alte cereri incidente, sunt **supuse taxelor de timbru** prevăzute de lege[2].

Prin Legea nr. 76/2012 art. 36 a fost completat cu un alineat nou, care prevede că *în cazul în care plângerea a fost respinsă, petentul va fi obligat la cheltuieli judiciare către stat.*

IV. Executarea sancţiunilor contravenţionale

O regăsim reglementată în Capitolul V din O.G. nr. 2/2001.

Procesul-verbal neatacat în termenul prevăzut de lege, precum şi hotărârea judecătorească definitivă[3] prin care s-a soluţionat plângerea, constituie **titlu executoriu**, fără vreo altă formalitate.

Avertismentul, fiind o sancţiune cu caracter moral, se consideră executat în momentul aplicării lui, când îmbracă forma orală, de regulă, sau comunicării lui, când îmbracă forma scrisă[4].

Amenda poate fi executată în două moduri:

a) în mod voluntar de către contravenient;

b) prin executare silită, ceea ce presupune intervenţia forţei coercitive a statului.

Executarea silită a sancţiunii amenzii contravenţionale se poate face de către următoarele categorii de organe:

– de organul din care face parte agentul constatator, în cazul în care nu s-a exercitat calea de atac;

– de instanţa de judecată.

Art. 39 alin. (2) mai prevede necesitatea ca aceste organe să comunice din oficiu, organului financiar al localităţii în care domiciliază sau îşi are reşedinţa contravenientul, *procesul-verbal de constatare a contravenţiei neatacat în termenul legal, în termen de 30 de*

---

s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalităţii şi temeiniciei procesului-verbal şi hotărăşte asupra sancţiunii, despăgubirii stabilite, precum şi asupra măsurii confiscării. Dispoziţiile art. 236[1] şi art. 405 din Codul de procedură civilă sunt aplicabile. (2) Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluţionat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluţionează de secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susţinute şi în faţa instanţei. Apelul suspendă executarea hotărârii."

[1] Art. 36 din O.G. nr. 2/2001 a fost modificat prin art. 53 din O.U.G. nr. 80/2013, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 138/2014.

[2] Până la modificarea din 2013 a textului, acesta prevedea că toate cererile prin care se contestă o contravenţie sunt scutite de taxa de timbru. În prezent, taxa de timbru este de 20 de lei, conform art. 19 din O.G. nr. 80/2013.

[3] Textul face referire la caracterul irevocabil al hotărârii judecătoreşti, însă, având în vedere că noul Cod de procedură civilă nu mai vorbeşte despre hotărâri irevocabile, ci definitive, am actualizat limbajul.

[4] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 617; M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* p. 95.

zile de la data expirării acestui termen, ori, după caz, dispozitivul hotărârii judecătoreşti irevocabile de soluţionare a plângerii, în termen de 30 de zile de la data când hotărârea a rămas irevocabilă, acestea având fiecare în parte calitatea de *titlu executoriu*[1].

Comunicarea se poate face astfel:

a) pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, organele de specialitate ale unităţilor administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică, sau, după caz, îşi are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

b) pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, organelor de specialitate ale unităţilor subordonate Ministerului Finanţelor Publice – Agenţia Naţională de Administrare Fiscală, în a căror rază teritorială îşi are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

Prin art. 39^2 alin. (1), *în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancţiunii şi nu există posibilitatea executării silite, acesta va sesiza instanţa în circumscripţia căreia s-a săvârşit contravenţia, în vederea înlocuirii amenzii cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, ţinându-se seama, după caz, şi de partea din amendă care a fost achitată.* Prin alin. (2) se dispune faptul că *„în cazul în care contravenientul, citat de instanţă, nu a achitat amenda în termenul prevăzut de alin. (1), instanţa procedează la înlocuirea amenzii cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore".*

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 617.

[2] Introdus prin Legea nr. 352/2006, publicată în M. Of. nr. 640 din 25 iulie 2006.

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

Identificaţi şi analizaţi dispoziţiile constituţionale privind răspunderea contravenţională.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Minorii cu vârsta cuprinsă între 14-18 ani nu răspund contravenţional;

b) minorii cu vârsta cuprinsă între 14-18 ani au o răspundere contravenţională diminuată.

2. a) Pot fi confiscate numai bunurile provenite din infracţiuni;

b) pot fi confiscate bunurile care au fost destinate, folosite sau care au rezultat din infracţiuni sau contravenţii.

3. a) Avertismentul este o sancţiune morală;

b) avertismentul are un caracter mixt, atât moral, cât şi pecuniar.

4. a) Amenda este o sancţiune morală;

b) amenda are un caracter mixt, atât moral, cât şi patrimonial.

5. a) Plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se depune la organul din care face parte agentul constatator;

b) plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se depune la instanţa de judecată în raza căreia a fost săvârşită contravenţia.

6. a) Competenţa de a soluţiona plângerea aparţine judecătoriei în raza căreia s-a săvârşit contravenţia;

b) competenţa de a soluţiona plângerea aparţine judecătoriei de la domiciliul contravenientului.

7. a) Apelul împotriva soluţiei pronunţate de judecătorie la plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se soluţionează de tribunalul judeţean sau al municipiului Bucureşti, Secţia de contencios administrativ şi fiscal;

b) apelul împotriva soluţiei pronunţate de judecătorie la plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se soluţionează de tribunalul judeţean sau al municipiului Bucureşti, Secţia civilă.

8. a) Posibilitatea de a achita în cel mult 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal jumătate din minimul amenzii este recunoscută numai dacă actul normativ contravenţional o prevede expres;

b) posibilitatea de a achita în cel mult 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal jumătate din minimul amenzii este recunoscută în toate cazurile.

9. a) Ilicitul contravenţional poate consta numai din acţiuni;
b) ilicitul contravenţional poate consta din acţiuni, inacţiuni şi din fapte cu caracter mixt, comisiv-omisive.

10. a) Pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii prin orice acte ale autorităţilor publice centrale;
b) pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii numai prin legi şi ordonanţe ale Guvernului.

11. a) La nivel judeţean pot fi reglementate contravenţii prin ordine ale prefectului;
b) la nivel judeţean pot fi reglementate contravenţii prin dispoziţii ale preşedintelui Consiliului Judeţean.

12. a) La nivel local pot fi reglementate contravenţii prin hotărâri ale consiliului local;
b) la nivel local pot fi reglementate contravenţii prin dispoziţii ale primarului.

13. a) Răspunderea contravenţională este o răspundere subiectivă, bazată pe culpă;
b) răspunderea contravenţională este o răspundere obiectivă.

14. a) Contravenţia este reglementată, obligatoriu, prin lege organică;
b) contravenţia este reglementată, obligatoriu, prin lege ordinară.

15. a) Procedura contravenţională este consacrată numai de prevederile O.G. nr. 2/2001 privind răspunderea contravenţională;
b) procedura contravenţională este consacrată de prevederile O.G. nr. 2/2001, care se completează cu cele ale Codului penal şi ale Codului de procedură civilă.

16. a) Plângerea contravenţională are ca efect suspendarea executării procesului-verbal contravenţional;
b) plângerea contravenţională are ca efect menţinerea în vigoare a procesului-verbal contravenţional.

CAPITOLUL XXVII

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ

§ 1. Fundamente constituţionale şi legale

Problema generală este **dacă şi în ce măsură administraţia va răspunde pentru aceste prejudicii**, iar dacă răspunsul este afirmativ, **care este regimul juridic aplicabil acestei forme de răspundere**.

Acestor probleme s-au dat răspunsuri diferite. Iniţial, s-a susţinut teza lipsei de răspundere, fundamentată pe principiul suveranităţii, potrivit căruia, propriu suveranităţii este să se impună tuturor şi să nu se poată pretinde niciun fel de despăgubiri. Un moment crucial în evoluţia acestui tip de răspundere l-a jucat Decizia Blanco din 1873 a Consiliului de Stat Francez[1], prin care s-a statuat faptul că *pentru pagubele cauzate particularilor prin faptele persoanelor care îndeplinesc anumite servicii publice nu pot fi aplicabile principiile stabilite în Codul civil pentru raporturile dintre particulari; această responsabilitate* (mai corect, răspundere – V.V.) *nu este nici generală, nici absolută. Ea are reguli speciale, care variază în funcţie de nevoile serviciului şi de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private*[2].

Această soluţie autonomistă, independentă, instituită prin Decizia Blanco, avea să domine regimul răspunderii administraţiei, susţinută în doctrina occidentală, promotoare a tezei că *răspunderea administraţiei şi, mai pe larg, răspunderea puterii publice, despărţită de răspunderea privată, constituie un corp de principii autonome de drept administrativ*[3].

Actuala Constituţie conţine mai multe dispoziţii, din care o semnificaţie aparte au art. 21, 44, 52, 53 şi 123 alin. (5).

Din toate aceste dispoziţii se desprinde concluzia că **actuala Constituţie recunoaşte dreptul fundamental al cetăţeanului român de a fi despăgubit pentru prejudiciile produse prin actele administrative ale autorităţilor publice**[4].

Codul administrativ o reglementează în titlul IV al părţii a VII-a sub forma *răspunderii patrimoniale pentru prejudiciile cauzate, a răspunderii pentru limitele serviciului public*, a *răspunderii administrativ-patrimoniale solidare pentru prejudicii cauzate prin acte administrative*, la care se mai adaugă o formă nouă, a *răspunderii administrativ-patrimoniale solidare pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor şi a serviciilor publice.*

---

[1] În cauza în care s-a pronunţat această decizie era vorba despre o fetiţă care a fost accidentată grav de un vagonet încărcat cu tabac, condus de muncitorii unei manufacturi. Tatăl fetiţei a introdus acţiune în daune în faţa Tribunalului din Bordeaux, în baza Codului civil. S-a solicitat declinarea de competenţă, iar Tribunalul de conflicte a dat o soluţie de principiu, în sensul că răspunderea care revine statului pentru pagubele produse de persoane aflate în serviciul său nu poate fi judecată după principiile instituite pentru raporturile dintre particulari.

[2] R. Chapus, *Droit administratif,* Montchrestien, Paris, 1988, t. II, p. 978.

[3] G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif,* 12[e] éd., P.U.F., Paris, 1990, p. 543.

[4] În acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 459.

Potrivit art. 573 C. adm., răspunderea administrativ-patrimonială este definită a reprezenta *o formă a răspunderii administrative care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităţilor administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară, pentru limitele serviciului public, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administraţiei publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim.*

În doctrină s-a remarcat că, deşi pentru una din formele de răspundere administrativ-patrimonială – cea pentru erori judiciare – doar statul poate fi subiect activ, în ceea ce le priveşte pe celelalte, sfera subiectelor ar trebui extinsă[1], astfel încât să cuprinsă „persoanele juridice de drept public şi persoanele juridice de drept privat care au primit statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public"[2].

§ 2. Tipuri de acţiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ îngăduie exercitarea a trei forme de acţiune[3]:

a) o acţiune îndreptată numai împotriva autorităţii pârâte;

b) o acţiune îndreptată exclusiv împotriva funcţionarului;

c) o acţiune îndreptată concomitent împotriva autorităţii şi funcţionarului.

Legea îngăduie ca titularul dreptului fundamental să poată opta pentru oricare din cele trei forme de acţiune.

Şi în varianta în care reclamantul optează pentru o acţiune care să fie îndreptată exclusiv împotriva funcţionarului, realizarea viitoarei sale creanţe este, într-un fel, asigurată prin instituirea solidarităţii dintre funcţionar şi autoritate.

§ 3. Categorii de acte care pot fundamenta o acţiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Este vorba despre aceleaşi categorii de acte care pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, indiferent de obiectul acţiunii.

De **esenţa actelor care pot fundamenta o acţiune în contencios, inclusiv o acţiune care să urmărească antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale a autorităţilor publice, este ca prin actul sau acţiunea în cauză să se realizeze o activitate de natură administrativă, însă în regim de putere publică.**

O acţiune al cărei obiect este reprezentat de antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale nu poate fi fundamentată pe prejudicii care rezultă din actele unilaterale ale administraţiei care nu realizează puterea publică sau din contracte civile. Una din problemele dezbătute în literatura de specialitate interbelică şi actuală, precum şi în dreptul european, este aceea **dacă se pot acorda despăgubiri şi pentru prejudiciile cauzate de către autorităţile publice prin acte administrative legale.** În principiu, jurisprudenţa noastră nu admite despăgubiri pentru daunele cauzate prin acte legale, acordându-se

---

[1] Al-S. Ciobanu, *Reglementarea „răspunderii administrative" în Codul administrativ – o „tentativă improprie", art. cit.,* pp. 85-87.

[2] M. Ursuţa, în V. Vedinaş, *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 664.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 459.

despăgubiri pentru daunele pricinuite de fapte materiale legale ale administraţiei, admisibile în sistemul nostru de drept cu condiţia ca să fie vorba de pagube cauzate proprietăţii private[1].

Codul administrativ conţine o dispoziţie interesantă, în art. 491 alin. (3), conform căreia *răspunderea juridică a funcţionarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale şi procedurile administrative aplicabile autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea.*

§ 4. Autorităţile publice competente să soluţioneze acţiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială

Actuala Constituţie, ca şi Legea nr. 554/2004 consacră soluţia capacităţii exclusive a instanţelor judecătoreşti de a soluţiona litigiile de această natură, fiind vorba despre **tribunalele administrativ-fiscale,** iar până la înfiinţarea acestora, de **secţiile speciale de contencios administrativ şi fiscal înfiinţate în cadrul tribunalelor judeţene şi al Municipiului Bucureşti, al curţilor de apel** şi al **Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.**

Aceste instanţe se pot pronunţa atât cu privire la *prejudiciile rezultate din nelegalitatea actelor, cât şi la cele deduse din neconstituţionalitatea acestora.*

De asemenea, **judecând nelegalitatea actului**, instanţa judecătorească este competentă să se pronunţe şi asupra **aspectelor de neoportunitate ale actului**.

Tribunalele administrativ-fiscale se circumscriu categoriei **instanţelor judecătoreşti specializate** la care face trimitere art. 140 alin. (1) din Constituţie. Neînfiinţarea acestora face în continuare aplicabilă norma tranzitorie a soluţionării litigiilor cu acest obiect de către secţiile de contencios administrativ şi fiscal constituite la toate instanţele judecătoreşti, cu excepţia judecătoriilor. Practica a făcut ca şi astfel de secţii să-şi schimbe în timp, statutul, ele judecând în comun mai multe categorii de litigii, însă în cadrul lor funcţionează completuri specializate de contencios administrativ, soluţie pe care nu o împărtăşim având în vedere că astfel de litigii presupun o anumită specializare, rezultată din particularităţile domeniului pe care îl vizează. Cel mai pregnant exemplu vizează litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi a României, care, de regulă, presupun şi producerea unor prejudicii prin cheltuirea nelegală a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public. Din jurisprudenţa pe care instanţele judecătoreşti o creează prin soluţiile pe care le pronunţă în astfel de cauze, am realizat prea adeseori o defectuoasă înţelegere a specificului acestui gen de litigii, cu toate consecinţele care rezultă de aici.

§ 5. Natura prejudiciului a cărui reparaţie poate fi solicitată prin acţiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităţilor publice

Legea prevede **posibilitatea ca instanţa de judecată să se poată pronunţa atât asupra prejudiciilor de natură materială, cât şi asupra prejudiciilor morale**[2]. Norma

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 100.

[2] Avem în vedere art. 11 alin. (2), care dispunea că *„În cazul admiterii cererii, instanţa va hotărî şi asupra daunelor materiale şi morale cerute".*

a fost menţinută prin art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, care prevede că *„În cazul admiterii cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru"*.

În doctrină s-a atras atenţia şi jurisprudenţa a confirmat că *„despăgubirile nu pot fi cerute ca şi capăt secundar de cerere în calea de atac, ci doar în cadrul acţiunii principale"*[1].

Prin art. 52 alin. (3) din Constituţie se instituie o formă de răspundere patrimonială specială a statului, pentru prejudiciile produse prin erori judiciare. În forma iniţială a Constituţiei, se făcea referire doar la **erorile judiciare în materie penală,** dar, în urma revizuirii, această răspundere a fost extinsă la **toate erorile judiciare**.

Răspunderea statului nu înlătură răspunderea judecătorilor care au acţionat cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă.

Răspunderea administrativ-patrimonială este o răspundere cu caracter autonom[2], supusă unor reguli speciale, proprii, altele decât cele care sunt consacrate de Codul civil şi care guvernează regimul răspunderii particularilor.

§ 6. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale

Trebuie avute în vedere două astfel de categorii de forme:

– **o răspundere obiectivă,** care intervine indiferent de vinovăţia autorităţii publice chemată să răspundă. În doctrină se arată că este vorba despre o *responsabilitate fără culpă* sau *responsabilitate obiectivă.*

– **o răspundere subiectivă**, care este bazată pe culpa autorităţii publice răspunzătoare.

Identificăm următoarele forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale[3].

a) Forme de **răspundere obiectivă**

Acestea, la rândul lor, pot îmbrăca două modalităţi de concretizare:

1) Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare;

2) Răspunderea patrimonială exclusivă a autorităţilor administraţiei publice pentru limitele serviciului public.

b) Forme ale răspunderii **bazate pe culpă**

Intră în această categorie **răspunderea patrimonială solidară a autorităţilor publice şi a funcţionarului pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative tipice sau asimilate,** inclusiv prin **contracte administrative.**

Am inclus, în această formă de răspundere, şi pe cea pentru prejudiciile produse prin **contracte administrative,** dat fiind faptul că prin art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **sunt asimilate actelor administrative, în sensul legii respective, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achiziţiile publice.** Subliniem din nou că o parte dintre litigiile referitoare la contractele administrative, şi anume cele care privesc executarea

---

[1] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 433.

[2] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 178.

[3] Precizăm că în identificarea acestor forme de răspundere ne-am raliat la concepţia profesorului A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, pp. 461-462 şi Codul administrativ.

acestora, se soluţionează de instanţele civile, ceea ce înseamnă că şi răspunderea pentru prejudiciile rezultate din aceste litigii se va angaja prin hotărâri ale instanţelor civile.

§ 7. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare

Constituţia României consacră principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, care intervine imediat, dacă s-a făcut dovada erorii judiciare[1].

Precizăm că textul constituţional **recunoaşte o acţiune în regres a statului împotriva acelor magistraţi care au acţionat cu rea-credinţă în exercitarea funcţiei lor**[2].

Codul administrativ, deşi o recunoaşte prin art. 573, nu prevede şi condiţiile în care ea intervine, astfel cum face pentru celelalte forme de răspundere.

Ea este atrasă de **existenţa unor erori judiciare,** ceea ce impune existenţa a două hotărâri:

– una prin care se soluţionează un litigiu în mod definitiv;

– o alta, prin care se constată că hotărârea anterioară a conţinut o eroare.

Intervenţia acestei forme de răspundere presupune, pe lângă necesitatea **existenţei celor două hotărâri**, şi **formularea, de către cel îndrituit, a pretenţiilor pentru repararea daunelor materiale sau morale suferite**.

Pentru repararea prejudiciului cauzat prin erori judiciare săvârşite atât în procesele penale, cât şi în procesele civile, comerciale, administrative etc., persoana vătămată se poate îndrepta cu acţiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanţelor, trebuind să obţină o hotărâre definitivă prin care statul să fie obligat la despăgubiri[3]. Statul este singurul care are acţiune în regres împotriva magistratului, neputând fi admisă o acţiune directă a unei persoane împotriva magistratului care a acţionat cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă[4].

§ 8. Răspunderea patrimonială a autorităţilor administraţiei publice pentru limitele serviciului public

Este prevăzută de Codul administrativ, prin art. 573 şi 574, care o evocă prin două sintagme, *răspunderea pentru limitele serviciului public* şi *răspunderea exclusivă a autorităţilor şi instituţiilor publice pentru prejudiciile de natură materială sau morală produse ca urmare a carenţelor organizatorice sau funcţionale ale unor servicii publice.*

Condiţiile în care ea intervine sunt următoarele:

a) existenţa unui serviciu public care prin natura sa conţine riscul producerii anumitor prejudicii pentru beneficiari, adică să conţină anumite ***„limite"***[5];

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 108.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 461; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 457.

[3] O. Puie, *Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 110.

[4] *Ibidem*, p. 110.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 464.

b) existenţa unui prejudiciu material sau moral, după caz, al unei persoane fizice sau juridice;

c) existenţa unei legături de cauzalitate între utilizarea unui serviciu public care prin natura sa conţine riscul producerii anumitor prejudicii şi paguba produsă persoanei fizice sau, după caz, a persoanei juridice.

Din interpretarea literală a acestor texte rezultă că orice pagubă produsă de un serviciu public unui particular dă naştere unei obligaţii de despăgubire din partea prestatorului serviciului public, care ere la bază ideea riscului general de prestare a unui asemenea serviciu, coroborată cu ideea de protecţie a particularului.[1]

§ 9. Răspunderea solidară a autorităţilor publice şi a funcţionarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate

Această formă de răspundere are în prezent o dublă recunoaştere expresă şi un regim juridic dezvoltat, o lege-cadru, fiind vorba despre Legea nr. 554/2004. Codul administrativ o reglementează în art. 573 raportat la art. 575.

Din conţinutul acestor reglementări, trecute prin filtrul Constituţiei, desprindem câteva principii care guvernează regimul acestei forme de răspundere.

1) *Legea condiţionează acţiunea în prejudicii de acţiunea în anulare a actului*[2] *ori în obligarea la emiterea unui act administrativ, în cazul actului administrativ asimilat.*

Rezultă că, odată cu cererea de anulare totală sau parţială a unui act sau de obligare la emiterea actului, reclamantul trebuie să-şi precizeze şi pretenţiile, dacă le cunoaşte. Dacă nu le cunoaşte, aceste pretenţii pot fi formulate ulterior, pe cale de acţiune separată, însă numai *în situaţia în care a fost pronunţată o sentinţă judecătorească prin care se anulează, în tot sau în parte, un act administrativ sau se dispune obligarea la emiterea unui act.*

În cazul cererilor formulate în contenciosul administrativ de către persoanele vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale, cererea acestora este condiţionată de declararea în prealabil a ordonanţei ca fiind neconstituţională, în tot sau în parte, de Curtea Constituţională.

2) Instanţele competente să se pronunţe asupra despăgubirilor solicitate sunt aceleaşi care se pronunţă şi asupra ilegalităţii actului administrativ, tipic sau asimilat, adică **instanţele de contencios administrativ.**

3) Această formă de răspundere este atrasă doar de actele administrative tipice sau asimilate, **ilegale** ale autorităţilor publice.

4) Art. 16 din Legea nr. 554/2004 prevede *posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului, ori care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim.*

Legea consacră şi alte două principii, şi anume:

– *solidaritatea* dintre funcţionar şi autoritatea publică în ceea ce priveşte suportarea despăgubirilor dispuse de instanţă;

---

[1] M. Ursuţa, în V. Vedinaş, *Codul administrativ comentat, op. cit.,* vol. II, p. 667.

[2] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 177.

– *posibilitatea chemării în garanţie* a superiorului ierarhic al funcţionarului public chemat în proces, care a dat ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Şi Codul administrativ în partea a VI-a a sa conţine reglementări referitoare la răspunderea funcţionarului public. Astfel, în art. 491 se prevede că *orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim se poate adresa instanţei judecătoreşti, în condiţiile legii,* fiind vorba despre **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.** Potrivit alin. (2) al art. 491, *în cazul în care se admite acţiunea şi se constată vinovăţia funcţionarului,* acesta *va fi obligat în solidar cu autoritatea sau instituţia publică.* O prevedere similară regăsim şi în art. 575 alin. (2) C. adm., potrivit căruia *„Dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, în situaţiile în care este dovedită vinovăţia cu intenţie a demnitarului, a funcţionarului public sau a personalului contractual, acesta răspunde patrimonial solidar cu autoritatea sau instituţia publică dacă nu a respectat prevederile legale specifice atribuţiilor stabilite prin fişa postului sau prin lege".*

Constatăm că prin Codul administrativ se consacră **principiul solidarităţii dintre funcţionar şi autoritatea sau instituţia publică.**

Referitor la **condiţiile** intervenţiei acestei răspunderi, distingem între:

a) condiţii generale, de admitere a unei acţiuni în contencios administrativ, care sunt prevăzute de Legea nr. 554/2004;

b) condiţii speciale, care potrivit art. 577 C. adm. sunt următoarele:

1. condiţia ca **actul atacat, tipic sau asimilat,** să fie **ilegal**;

2. condiţia ca **actul atacat** să fi cauzat **prejudicii materiale şi morale.** În doctrină se precizează că prejudiciul trebuie să fie *direct,* adică să fie consecinţa directă a unei acţiuni administrative nelegale şi să fie *cert,* adică să aibă o existenţă neîndoielnică, iar întinderea lui să poată fi stabilită în mod sigur[1];

3. condiţia privind **legătura de cauzalitate** dintre actul administrativ ilegal şi prejudiciu. *„Ilegalitatea actului administrativ... trebuie să fie constatată de instanţa de judecată, în baza Legii contenciosului administrativ"*[2];

4. condiţia privind **culpa autorităţii publice.**

Aceleaşi condiţii trebuie îndeplinite şi în cazul în care răspunderea autorităţii publice intervine pentru **prejudiciile cauzate în baza unor contracte administrative, asimilate actului administrativ unilateral.** Ele se supun unui regim de putere publică, care atrage competenţa instanţelor de contencios administrativ în soluţionarea diferitelor litigii, cu excepţia celor care privesc executarea contractelor administrative, care intră în competenţa instanţelor civile.

§. 10. Alte forme de răspundere administrativ-patrimonială prevăzute de Codul administrativ

Prin art. 576 se consacră **răspunderea administrativ-patrimonială solidară pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor şi a serviciilor publice.**

---

[1] C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ, op. cit.,* p. 420 şi notele de subsol 1113-1114.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a 4-a, p. 467.

Textul prevede că *„autorităţile şi instituţiile publice şi personalul acestora, a cărui culpă a fost dovedită, răspund patrimonial solidar pentru pagube produse domeniului public ori privat ca urmare a organizării sau funcţionării serviciului public cu nerespectarea prevederilor legale în vigoare”.*

Din interpretarea lui desprindem concluzia că el consacră **o răspundere subiectivă** cu **caracter solidar**, în sarcina autorităţilor şi instituţiilor publice, atunci când acestea prejudiciază domeniul public şi privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale prin modul în care realizează organizarea şi funcţionarea unui serviciu public.

Ea se deosebeşte de răspunderea consacrată de art. 573 şi dezvoltată prin art. 574 C. adm., care este instituită exclusiv în sarcina autorităţilor şi instituţiilor publice, care rezultă din carenţele, organizatorice sau funcţionale, ale unui serviciu public şi care are caracter obiectiv, în sensul că nu impune culpa autorităţii publice. Răspunderea consacrată de art. 576 nu doar că este o **răspundere subiectivă,** dar legiuitorul face referire la o *culpă dovedită.* Deşi este reglementată diferit, apreciem că este vorba despre o *variaţiune pe aceeaşi temă.*

O **a doua formă** de răspundere patrimonială este cea consacrată de art. 578-579 C. adm., respectiv **răspunderea patrimonială a personalului autorităţilor sau instituţiilor publice în legătură cu atribuţiile delegate,** care *răspunde pentru prejudiciile cauzate în legătură cu exercitarea atribuţiilor delegate. Actul de delegare trebuie să prevadă limitele acestuia.*

Prin art. **579** C. adm. sunt prevăzute **cazurile exoneratoare de răspundere** pentru acest tip de răspundere, fiind vorba despre situaţia în care actul de delegare a fost emis cu încălcarea prevederilor art. 57[1], 157[2], 191[3] şi 438[4], ceea ce atrage, pe lângă **nulitatea** lui şi **exonerarea de răspundere a persoanei delegate**.

În opinia noastră, nu trebuia prevăzută special această răspundere, existând principiul că **titularul unei funcţii răspunde atât pentru atribuţiile proprii, cât şi pentru cele care îi sunt delegate.**

Cum ne-am exprimat în repetate rânduri, reglementarea consacrată de Cod, fără a excela într-un caracter acoperitor, lipsit de orice critică, are un merit fundamental. Acela că pentru prima dată consacră la nivel legislativ reguli şi forme ale răspunderii administrative.

El reprezintă o bază de plecare, inclusiv pentru legiuitor, care, în viitor, îi poate adăuga, în baza şi a propunerilor şi a observaţiilor constructive făcute de doctrină, prevederi care să o perfecţioneze.

---

[1] Art. 57 C. adm. reglementează actele miniştrilor.

[2] Art. 157 C. adm. reglementează *delegarea atribuţiilor* de către primar.

[3] Art. 191 C. adm. reglementează *atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean.*

[4] Art. 438 C. adm. reglementează *limitele delegării de atribuţii în cazul funcţionarilor publici.*

EXERCIŢII PRACTICE

I. Teme de lucru

Identificaţi şi analizaţi prevederile constituţionale privind răspunderea administrativ-patrimonială.

II. Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale a unei autorităţi se poate face numai printr-o acţiune îndreptată împotriva autorităţii pârâte;

b) angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale a unei autorităţi se poate face printr-o acţiune îndreptată atât împotriva autorităţii, cât şi a funcţionarului.

2. a) Răspunderea administrativ-patrimonială poate îmbrăca numai forma răspunderii obiective;

b) răspunderea administrativ-patrimonială poate îmbrăca numai forma răspunderii subiective;

3. a) Răspunderea administrativ-patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare reprezintă o formă a răspunderii obiective;

b) răspunderea pentru prejudiciile produse prin acte administrative reprezintă o formă a răspunderii obiective.

4. a) Răspunderea patrimonială pentru limitele serviciului public reprezintă o formă a răspunderii subiective;

b) răspunderea patrimonială pentru prejudiciile produse prin acte administrative reprezintă o formă a răspunderii subiective.

5. a) Funcţionarul public poate fi parte în proces atunci când obiectul acţiunii îl formează obligarea şi la plata unor despăgubiri materiale sau morale;

b) funcţionarul public poate fi parte în proces atunci când obiectul acţiunii îl formează obligarea la emiterea unui act administrativ.

6. a) Dacă se admite acţiunea în obligarea la despăgubiri, funcţionarul public va răspunde în solidar cu autoritatea sau instituţia publică;

b) dacă se admite acţiunea în obligarea la despăgubiri, funcţionarul public va răspunde după cum hotărăşte instanţa de judecată.

7. a) Funcţionarul public răspunde pentru producerea unor prejudicii în situaţia în care a acţionat ilegal;

b) funcţionarul public răspunde pentru producerea unor prejudicii, indiferent dacă a acţionat legal sau ilegal.

8. a) Funcţionarul public poate chema în garanţie pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze un act administrativ;

b) funcţionarul public poate chema în garanţie pe conducătorul autorităţii sau instituţiei publice.

9. a) Răspunderea pentru limitele serviciului public este o răspundere subiectivă;

b) răspunderea pentru limitele serviciului public este o răspundere cu caracter mixt, obiectiv şi subiectiv.

10. a) Răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare este o răspundere subiectivă;

b) răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare este o răspundere obiectivă.

11. a) Răspunderea pentru prejudicii cauzate prin erori judiciare poate interveni când erorile judiciare sunt produse în materie penală;

b) răspunderea pentru prejudicii cauzate prin erori judiciare poate interveni când erorile judiciare vizează domeniul administraţiei.

12. a) În cazul admiterii unei acţiuni prin care se angajează răspunderea patrimonială pentru acte administrative ilegale, instanţa poate obliga numai la acordarea de despăgubiri materiale;

b) în cazul admiterii unei acţiuni prin care se angajează răspunderea patrimonială pentru acte administrative ilegale, instanţa poate obliga la acordarea de despăgubiri materiale şi morale.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

I. AUTORI ROMÂNI

Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004;

Antonie Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituţiei,* Ed. Uniunii Vatra Românească, Tg. Mureş, 1998;

Antonie Iorgovan, *Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1983;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I şi II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Antoniu Tudor, *La decentralistion en Roumanie depuis 1859,* Ed. l 'Harmattan, Paris, 2021;

Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei*, Bucureşti, 1981;

Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Ed. Atlas Lex, Bucureşti 1993;

Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ,* Ed. Silvy, Bucureşti, 1996;

Alexandru Negoiţă, *Ştiinţa administraţiei*, Ed. Didactică şi Enciclopedică, 1977, Bucureşti;

Alexandru Negoiţă, *Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi Franţa. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituţi. Protecţia juridică specială a integrităţii şi afectaţiunii domeniale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman Kund, *Drept administrativ,* ed. a III-a, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Ana Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenţi privaţi,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Anton Trăilescu, *Actele administraţiei publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii,* ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2018;

A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019;

Anton Petrişor Parlagi, *Dicţionar de administraţie publică*, Ed. Economică, Bucureşti, 2000;

Augustin Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Bogdan Dima, *Proceduri administrative necontencioase,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2021;

Benonica Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul juridic, Bucureşti, 2011;

Constantin Grigoraş, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.

Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay § Co, Bucureşti, 1937;

Camelia-Rodica Tomescu, *Raporturile dintre Guvern şi Parlament,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012;

Cătălin-Silviu Săraru, *Contractele administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009;

Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016;

Cătălin-Silviu Săraru, *Contenciosul administrativ român,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019;

Cătălin-Silviu Săraru, *Tratat de contencios administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2022;

Claudia Gilia, *Instituţii politice şi administrative în statele nordice,* Ed. Pro Universitaria, Bucureşti 2021;

Corneliu Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale,* ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001;

Corneliu Manda, Ana-Livia Nicu, Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005;

Cristian Ionescu, *Constituţia României, Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Cristian Ionescu, *Constituţia României, comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Cristian Ionescu, *Regimul politic în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Cristian Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Cristian Clipa, *Drept administrativ, Teoria funcţiei publice (II) Noţiunea de funcţie publică şi categoria de funcţionar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013;

Cristian Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. 2, tom 1, Dialogurile,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2021;

Cristian Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II, tom 2, Specificităţile,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2021;

C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A. C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frenţiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil, Comentarii, doctrină, jurisprudenţă,* Ed. Hamangiu, Vol. I, Bucureşti, 2012, p. 863;

Dacian Cosmin Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Dan-Claudiu Dănişor, Ion Dogaru, Gheorghe Dănişor, *Teoria generală a dreptului,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, Bucureşti, 2008;

Dan-Claudiu Dănişor, *Libertatea în capcană, Aporii ale justiţiei constituţionale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, Ed. Universitaria Craiova, 2014;

Dan-Claudiu Dănişor, *Democraţia deconstituţionalizată,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, Ed. Universitaria Craiova, 2013;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020;

Dana Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Dan Drosu Şaguna, *Drept financiar public,* ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011;

Dimitrie Gusti, *Curs de etică,* Universitatea Bucureşti, 1931-1932;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ, Partea specială,* Ed. Universităţii Titu Maiorescu, Bucureşti, 2002;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Emanuel Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Eduard Dragomir, Dan Niţă, *Tratatul de la Lisabona – intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 –,* Ed. Nomina Lex, Bucureşti, 2009;

Elena Mădălina Nica, *Drept electoral,* ed. a 2-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Emil Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007;

Emil Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Emil Bălan, *Introducere în studiul domenialităţii*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Emil Bălan, Cristi Iftene, Gabriela Varia, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu, *Dreptul administrativ european – spre o concepţie unitară în doctrina şi practica românească,* Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2008;

Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016;

Emil Bălan, Cristi Iftene, Gabriela Varia, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu (coord.) – *Administraţia publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Emilia Lucia Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Emilia L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate,* ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019;

Emilia L. Cătană, *Drept administrativ,* ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2021;

Eugenia Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Comentariu pe articole,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2020;

Eugen Popa, *Autonomia locală în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Eugen Popa, *Contenciosul administrativ obiectiv,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1999;

Eugen Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2000;

Eugen Chelaru, *Administrarea domeniului public şi a domeniului privat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Florin Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, *Drept administrativ, Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar,* Ed. Universul Juridic, ed. a II-a revăzută şi actualizată, Bucureşti, 2008;

Florin Vasilescu, *Constituţionalitate şi constituţionalism,* Ed. Naţional, Bucureşti, 1999;

Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ Comentată şi adnotată*, ed. a III-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Genoveva Vrabie, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. I, Ed. Cugetarea, Iaşi, ed. a IV-a;

Genoveva Vrabie, Marius Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Iaşi, 2004, Institutul European, ed. a IV-a revizuită şi adăugită;

Genoveva Vrabie (coord.), *Droit constitutionnel et droit international, Frontières et interferences,* Institutul European, Iaşi, 2012;

Gheorghe Iancu, *Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Gheorghe T. Zaharia, Odette Budeanu-Zaharia, Tudor I. Budeanu, Tudor Alexandru Chiuariu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Junimea, Iaşi, 2001;

Gabriela Victoria Bîrsan, Bogdan Georgescu, *Excepţia de nelegalitate, Jurisprudenţa Secţiei de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Ilie Iovănaş, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997;

Ilie Iovănaş, *Dreptul administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977;

Ilie St. Mândreanu, *Concesiunea asupra domeniului public. Natura lor juridică,* Tipografia Remus Cioflec, Bucureşti, 1943;

Ioan Alexandru, *Interdisciplinaritatea, noua paradigmă în cercetarea şi reformarea administraţiei publice,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2010;

Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Ioan Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Ioan Alexandru, *De la dreptul administrativ naţional la dreptul administrativ global,* Ed. Academiei României, Bucureşti, 2017;

Ioan Alexandru, Ion Popescu Slăniceanu, Mihaela Cărăuşan, Cosmin-Ionuţ Enescu, Dragoş Dincă, *Drept administrativ,* Ed. Economică, Bucureşti, 2003;

Ioan Alexandru, Ivan Vasile Ivanoff, Claudia Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007;

Ioan Lazăr, *Jurisdicţii administrative în materie financiară,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Ion Avram, *Contractele de concesiune,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003;

Ioan Deleanu, *Justiţia constituţională,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995;

Ioan Muraru, *Avocatul Poporului – instituţie de tip ombudsman,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. I, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016;

Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole,* ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2022;

Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, *Constituţiile Române. Texte. Note. Prezentare comparativă,* ed. a III-a, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1995;

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Drept parlamentar,* Ed. Actami, Bucureşti, 1999;

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, *Interpretarea Constituţiei, Doctrină şi practică,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj Napoca, 2004;

Ioan Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994;

Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012;

Ion Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Ion Deleanu, Sergiu Deleanu, *Jurisprudenţa şi revirimentul jurisprudenţial. Eseu,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Ion Deleanu, *Tratat de drept constituţional,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Ion Dragoman, *Actele autorităţilor militare,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003;

Ion Traian Ştefănescu, *Modificările Codului muncii – comentate –, O.U.G. nr. 65/2005,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005;

Ion Traian Ştefănescu, *Tratat de dreptul muncii,* Ed. Wolters Kluwer România, Bucureşti, 2007;

I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Iordan Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Iordan Nicola, *Drept administrativ*, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007;

Irina Alexe, *Înalţii funcţionari publici,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Ioan Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenţei,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Ivan Vasile Ivanoff, *Deontologia funcţiei publice,* Ed. Bibliotheka, Bucureşti, 2010;

Jean Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* Anul II Licenţă, 1939, Ed. Cultura Poporului, Bucureşti;

Jean Vermeulen, *Curs de drept administrativ*, editat de Societatea studenţilor în Drept, 1941, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept;

Jean Vermeulen, *Evoluţia dreptului administrativ român,* Bucureşti, Institutul de Arte Grafice Vremea, 1943;

Liviu Giurgiu, *Domeniul public. Repere juridice,* Ed. Tehnică, Bucureşti, 1997;

Lucian Chiriac, *Drept administrativ. Activitatea autorităţilor administraţiei publice. Actele administrative. Actele administrative jurisdicţionale. Contractele administrative,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Luciana Tomescu-Bezeriţă, *Tutela administrativă, comentarii, legislaţie, doctrină, jurisprudenţă,* Ed. Bren, Bucureşti, 2014;

M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E. S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992;

Maria Orlov, Ştefan Belecciu, *Drept administrativ,* Chişinău, 2005;

Mădălina Voican, *Actul administrativ. The ultimate theory,* Ed. Universitară, Craiova 2018;

Marius Andreescu, Andra Puran, *Drept constituţional. Teoria generală a statului. Jurisprudenţă constituţională,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2018;

Mihai Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, comentată şi adnotată,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2015;

Mihai Apostolache, *Legea pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale comentată şi adnotată,* ed. a 2-a, revăzută, completată şi adăugită, Ed. Universitară, Bucureşti, 2017;

Mihai Apostolache, *Primarul în România şi în Uniunea Europeană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Mihai Adrian Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor. Comentarii şi explicaţii,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Mihai T. Oroveanu, *Introducere în ştiinţa administraţiei de stat,* Bucureşti, Ed. Enciclopedică Română, 1975;

Mihai T. Oroveanu, *Elemente ale ştiinţei administraţiei de stat,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982;

Mihai Bădescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2020;

Mihai Şandru, Mihai Banu, Dragoş Călin, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene şi experienţe ale sistemului român de drept,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013;

Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului,* vol. III, Ed. Librăriei Socec§Co, Bucureşti, 1930;

Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Enciclopedia juridică,* Ed. All, Bucureşti, 1995;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Mircea Duţu, *Dreptul urbanismului,* ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Mircea Duţu, Dan-Claudiu Dănişor (coord.), *O viaţă dedicată dreptului, Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015;

M.V. Cârlan, *Procedura achiziţiilor publice, cu referire specială la cele finanţate din fonduri europene,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2013;

Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Nicolae Titulescu, *Drept civil,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Octavian Manolache, *Drept comunitar*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Olivian Mastacan, *Răspunderea penală a funcţionarului public,* ed. a II-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008;

Ovidiu Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. Vol. I Actul administrativ (II) Un secol de jurisprudenţă (1909-2009),* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;

Ovidiu Podaru, Radu Chiriţă, Ioana Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Oliviu Puie, *Contenciosul administrativ,* vol. I, II, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;

Oliviu Puie, *Serviciile de utilitate publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Oliviu Puie, *Parteneriatul public-privat,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, vol. I, II, Bucureşti, 1934;

Radu I. Motica, Gheorghe Mihai, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001;

Radu Stancu, *Norma juridică,* Ed. Tempus, 2002;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004; Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Romeo Paul Postelnicu, *Statutul funcţionarului public,* Ed. Universitară Carol Davila, Bucureşti, 2006;

Romeo Paul Postelnicu, *Statutul juridic al funcţionarului public,* Teză de doctorat, Academia de Studii Economice, Bucureşti, 2006;

Romulus Ionescu, *Curs de drept administrativ,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti 1970;

Rozalia-Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Sofia Popescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Sanda Ghimpu, Ion Traian Ştefănescu, Şerban Beligrădeanu, Gheorghe Mohanu, *Dreptul muncii,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978;

Şt. Deaconu, M. Enache, *Votul la români, O incursiune în evoluţia sistemelor electorale din România,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019;

Teodor Mrejeru, *Contenciosul administrativ, Doctrină. Jurisprudenţă*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Tudor Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992;

Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959;

Tudor Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar,* vol. I, II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998;

Tudor Drăganu, *Liberul acces la justiţie,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003;

Tudor Chiuariu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2020;

Valentina Gilescu, Antonie Iorgovan, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Tipografia Universităţii Bucureşti, 1986;

Vasile Stănescu, *Omul între venire şi plecare – Însemnări,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018;

Vasilica Negruţ, *Drept administrativ. Serviciul public. Proprietatea publică,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020;

Verginia Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998;

Verginia Vedinaş, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici. Comentarii şi explicaţii,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009 şi 2016;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, ed. a IX-a, Bucureşti, 2015;

Verginia Vedinaş, *Identitate naţională şi iubire de ţară*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Tratat teoretic şi practic de drept administrativ,* vol. I-II, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018;

Verginia Vedinaş, *Codul administrativ adnotat. Noutăţi. Examinare comparativă. Note explicative,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2019;

V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, vol. Noutăţi, Examinare comparativă, Note explicative,* ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2021;

Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român,* Partea generală, ed. a III-a, revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Victor Duculescu, Constanţa Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Constituţia comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997;

Violeta Irina Stratan, *Autonomie locală şi subsidiaritate în dreptul francez şi în dreptul român,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Voicu Bara, *Drept administrativ şi instituţii politico-administrative,* Ed. Transilvanica, 1998.

II. AUTORI STRĂINI

Alcindor, *Essai d'une théorie des nullités en Droit administratif,* Éd. Gerard et Brière, Paris, 1912;

André Bettgenbach, *Manuel de droit administratif*, Maison Fernand Larcier, 1959;

André de Laubadère, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif,* t. I, 14^{é} éd., 1996, L.G.D.J.;

Annie Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2^{é} éd., refondue, Armand Collin, Paris, 1996;

Aristotel, *Politica,* Ed. Paideia, Bucureşti, 2001;

Bernard Pacteau, *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif,* LGDJ, Paris, 1977;

Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, Editions Helbing § Lichtenhahn, Bâle et Francfort sur le Main, 1980;

Benoit Plassix, *Droit administratf general,* 3-eme ed., Ed. Lexis Nexis, Paris, 2020, p. 1022;

Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif,* t. 2, L'action et le contrôle de l'administration, 5^{é} éd. refondue, P.U.F., 1999;

Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif,* 7^{é} éd., Dalloz, Paris, 1999;

Code administratif, Mise à jour au 1er juillet 2000 incluant le Code de la Justice administrative adnoté, Dalloz, Textes, jurisprudence, adnotations;

Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Sirey, 1937, Paris;

Didier Maus, *Revizuirea constituţională în ţările Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 20-22;

Francis Chauvin, *Administration de l'État,* 5é éd., Dalloz, Paris, 1998;

Georgio del Vecchio, *Lecţii de filozofie juridică,* Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1995;

G. Dupuis, J.M. Guedon, *Droit administratif,* 3ème éd., A. Colin, Paris, 1991;

Gaston Jèze, *Principes généraux du droit administratif,* t. III, Paris, 1926;

Gustave Peiser, *Contentieux administratif,* 12ème éd., Dalloz, Paris, 2001;

Henri Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif,* ed. I, Paris, 1900;

Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller, Dacian C. Dragoş, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

J. Morand Deviller, *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 1989;

Jacques Blanc, Bruno Rémond, *Les collectivités locales* – Presses de sciences PO§ Dalloz, Paris, 1994;

Jacques Ziller, *Administrations comparés*, Montchrestien, 1993, (Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze);

Jacques Ziller, *Égalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne,* Bruylant, Bruxelles, 1998;

Jacques Chevalier, *Science administrative,* PUF, Thémis, 1996;

Jean Boulois, Roger-Michel Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* t. I, 6é éd., Éditions Dalloz, Paris, 1994;

Jean-Luc Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation Française, Paris, 2000;

Jean Michel de Forges, *Les institutions administratives françaises* – P.U.F. 1989, 2é éd.;

Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif,* 16é éd., Dalloz, Paris, 1996;

Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 18ème éd., Précis, Dalloz, 2000;

Jűrgen Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des publications oficielles des Communautés Européennes, Bruylant, Paris, 1994;

Max-Emmanuel Geis, Stephane Guerard, Xavier Volmerange (direction), *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018;

M. Prelot, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Dalloz, 1972;

Maspetiol St. Laroque, *La tutelle administrative*, Paris, 1930;

Maurice Duverger, *Les Constitutions de la France,* P.U.F., Paris, 2004;

Mehn Son Nguyen, assistant a l'Université de Lausanne, *Le recours par l'administration au contract de travail pour engager du personnel,* în *Le travail et le droit*, Publié sous la direction de Jean Louis Duc, Éditions Universitaires Fribourg, 1994, Enseignement de 3ème cicle de droit 1993;

Pierre Henri Chalvidan şi Cristine Houter, *Droit administratif. Manuel practique avec des documents et des sujets corrigés,* Nathan Université, Paris 1996;

Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel,* 13e ed., Masson, 1994;

Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* 8ème éd., ed. Masson, Paris, 1986;

René David, Camille Jauffret Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains,* 10é éd., Précis, Dalloz, 1992,

Theodore Fortsakis, *Principles governing good administration*, European Public Law, vol 11, issue 2, 2005.

III. STUDII, ARTICOLE

Autori români

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Termenul de introducere a acţiunii în anulare în baza art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Curierul judiciar nr. 6/2006, pp. 57-70;

Al.- S. Ciobanu, *Răspunderea penală a Preşedintelui României în lumina dispoziţiilor noului Cod penal şi a Deciziei Curţii Constituţionale nr. 678 din 13 noiembrie 2014,* în RDP nr. 1/2015, pp. 96-113;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Reglementarea „răspunderii administrative" în Codul administrativ – o „tentativă improprie",* în RDP nr. 4/2019, pp. 80-95;

Alexandru Bleoancă, *Un caz de competenţă alternativă de ordine publică prevăzut în noul Cod de procedură civilă,* în Dreptul nr. 1/2015, pp. 9-15;

Alexandru Mitră, *Consideraţii cu privire la întinderea efectelor suspendării executării actelor administrative cu caracter normativ,* în RDP nr 3-4/2020, pp. 110-124;

Alin A. Trăilescu, *Unele consideraţii în legătură cu răspunderea patrimonială civilă a persoanelor juridice de drept public pentru fapta proprie de a emite acte administrative vătămătoare,* în Dreptul nr 7/2013, pp. 132-152;

Alina Livia Nicu, *Consideraţii privind exercitarea tutelei administrative şi politica,* în Supliment 2018 al RDP pp. 202-212;

Ana Maria Ţigănescu, *Consideraţii privind regimul aplicabil dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 211-216;

Adrian-Mihai Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinţilor în state ale Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, pp. 21-43;

Ana Maria Bercu, Elena Chelaru, *Sisteme administrative publice locale din ţările Uniunii Europene în contextul descentralizării,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 403-412;

Anca-Janina Niţă, *Consiliul Legislativ-organ consultativ al Parlamentului în asigurarea calităţii Legii, condiţie primordială a statului de drept,* în RDP nr. 1/2022, pp. 38-50;

Andrei Duţu-Buzura, *Paul Negulescu şi dreptul administrativ global in nuce,* în RDP nr. 4/2017, pp. 40-47;

Alina Dinu, *Mediatorul Republicii în Franţa,* în RDP nr. 1/2008, pp. 73-81;

Alina-Livia Nicu, *Consideraţii privind conceptul de primărie şi fundamentul ei juridic,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 317- 322;

Alina-Livia Nicu, *Consideraţii privind claritatea, precizia, previzibilitatea actului normativ şi patologia raporturilor juridice de drept administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 34-41;

Ana Rozalia Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, pp. 84-101.

Ana Vasile, Ion Imbrescu, *Consideraţii în legătură cu persoana care are competenţa de a deschide şedinţa de consiliu local,* în RDP nr. 1/2008, pp. 70-72;

Andreea Drăghici, *Instituţia suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcţionarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 419-423;

Anton Parlagi, *Normativitatea,* în RDP nr. 3/2014, pp. 19-45;

Anton Trăilescu, *Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ,* în Dreptul nr. 12/2001, pp. 83-87;

Anton Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, pp. 110-119;

Anton Trăilescu, *Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative,* în Dreptul nr. 11/2009, pp. 121-129;

Anton Trăilescu, Alin A. Trăilescu, *Procedura atacării hotărârilor de validare sau de invalidare a mandatului consilierilor locali ori al consilierilor judeţeni,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 91-99;

Anton Trăilescu, Alin A. Trăilescu, *Unele observaţii şi propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 175-190;

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2016, pp. 97-108;

Anton Trăilescu, *Unele consideraţii privind necesitatea unei mai bune delimitări a serviciilor publice deconcentrate,* în RDP nr. 2/2018, pp. 52-56;

A. Trăilescu, *Unele consideraţii referitoare la sfera obiectului de reglementare şi domeniul de aplicare a Codului administrativ,* în RDP nr 3-4/2020, pp. 54-61;

Antonie Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 84-88;

Antonie Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituţiei (teze şi antiteze)* în RDP nr. 2/2004, pp. 16-48;

Antonie Iorgovan, *Relaţiile dintre puterea executivă şi puterea judecătorească prin prisma Legii de revizuire a Constituţiei,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 16-34;

Arina Dragodan, *Legalitatea şi oportunitatea actelor administraţiei publice descentralizate,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 433-442;

Arpad Egyed, *Consideraţii privind principiul stabilităţii în funcţie şi evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici din administraţia publică locală. Aspecte teoretice decurgând din reglementările Codului administrativ,* în E. Bălan, D. Troanţă, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 180-198;

Attila Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituţionalitate,* în RDP nr. 2/2015, p. 68-77;

Augustin Fuerea, *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană,* în RDP nr. 2/2003, pp. 54-62;

Augustin Fuerea, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale,* în RDP nr. 2/2005, pp. 106-120;

Andreea Ana-Maria Stănciulescu (Alexe), *Înţelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social şi a teoriilor privind legitimarea puterii,* în RDP nr. 1/2019, pp. 24-31;

Benonica Vasilescu, *Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea şi avizarea proiectelor de acte normative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, pp. 51-64;

Benonica Vasilescu, *Unele consideraţii privind regimul juridic al ordonanţelor potrivit Constituţiei şi jurisprudenţei Curţii Constituţionale,* în E. Bălan, D. Troanţă, M. Văcărelu, (coord.), *Reglementările şi practicile administraţiei publice. Între viziunea cercetării ştiinţifice şi avatarurile realităţii,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2020, pp. 13-32;

Bianca Maria Carmen Predescu, *Armonizarea legislativă – componentă a integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" pp. 82-92;

Bianca Maria Carmen Predescu, *Subsidiaritatea – Principiu funcţional al Uniunii Europene sau simplu instrument?*, în M. Duţu, D.C. Dănişor (coord.) – *O viaţă dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, pp. 276-294;

Camelia Tomescu, *Aspecte actuale din practica guvernamentală cu privire la angajarea răspunderii Guvernului,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 373-384;

Camelia Stoian, *Contenciosul administrativ din perspectiva revizuirii Constituţiei,* în *Tendinţe actuale în dreptul public,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 459-461;

Camelia Daciana Stoian, Radu Nicolae Stoian, *Reglementarea dreptului la opinia profesională a funcţionarului public în proiectul Codului administrativ,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Camelia Daciana Stoian, Radu Nicolae Stoian, *Role And Practical Attitudes In Issue Of The Provisional Protection Order*, Perspectives of Law and Public Administration, Publisher: Bucharest Academy of Economic Studies Publication - ISBN:2286-0649, 2019;

Camelia Daciana Stoian, *Interpretarea şi aplicarea dreptului Uniunii Europene în mod uniform în toate statele membre - Studiu de caz: caracterul public sau nu al difuzării unei fonograme*, în RDP nr. 3/2020;

Camelia Daciana Stoian, *The consequences of not applying mutátis mutándis a decision of the Romanian Constitutional Court*, în Tribuna Juridică, Editată de Departamentul de Drept al Academiei de Studii Economice Bucureşti, Volume 6, Issue 1, June 2016;

Stoian Camelia Daciana, Bucerzan Dominic, *Information System Security in the Context of Administrative Cooperation through Internal Market Information System in Romania*, Soft Computing Applications. SOFA 2016. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 634. Springer;

Camelia Daciana Stoian, *Drepturile pacienţilor, reflectate neadecvat în bugetul autorităţilor locale?*, în RDP nr. 3/2014;

Camelia Daciana Stoian, *Realitatea imposibilităţii aplicării sancţiunilor disciplinare stabilite pentru consilierii locali şi judeţeni*, în Academic Journal of Law and Governance – Cea de-a XIII-a conferinţă anuală a Centrului de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al SNSPA – 2020;

Camelia Daciana Stoian, Radu Nicolae Stoian, *Suspension of Civil Servant's Service Reportunder the Labor Law Provisions*, în Perspectives of Business Law Journal, Volume 6, Issue 1, December 2017;

Camelia Daciana Stoian, *Carenţe în legiferarea serviciului public prestat de dieteticieni*, în RDP nr. 4/2016, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Mioara Florina Pantea, Camelia Daciana Stoian, *Processing of personal data. Case study: a fair balance between the right to information and the right to privacy*, 2019; articol publicat în volumul „Practical Aspects Regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration" aferent Conferinţei „Contemporary Challenges in Administrative Law from an Interdisciplinary Perspective", May 17, 2019, Bucharest, Publishing House: ADJURIS – International Academic Publisher, Editors: M. Elvira Méndez-Pinedo, Jakub Handrlica, Cătălin-Silviu Săraru;

Camelia Daciana Stoian, *Afectarea dreptului la viaţă privată în contextul asistenţilor virtuali*, 2019, Conferinţa International Symposium Research and Education in an Innovation Era – ISREIE - Universitatea Aurel Vlaicu din Arad – articol publicat în volumul X, nr. 2 (20)/2019;

Camelia Daciana Stoian, Radu Stoian, *Consideraţii privind taxele şi impozitele aferente drumurilor de utilitate privată deschise circulaţiei publice*, în RDP nr. 3/2016;

Carmen Tamara Ungureanu în *Noul Cod civil, comentarii, doctrină şi jurisprudenţă,* vol. I, Art. 1-952, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, p. 5;

Cătălin Szekely, *Rolul Curţii Constituţionale a României în raport cu alte autorităţi publice,* în M. Apostolache (coord.) – *Constituţia şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 338-349;

Cătălin-Silviu Săraru, *Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 99-117;

Cătălin-Silviu Săraru, *Consideraţii despre executarea hotărârilor în contenciosul administrativ,* în RDP nr. 1/2019, pp. 92-101;

Cătălin-Silviu Săraru, *Căile de atac împotriva hotărârilor judecătoreşti pronunţate în contenciosul administrativ,* în RDP nr. 2/2019, pp. 57-66;

Cernat Petronela, *Reflectarea dispoziţiilor constituţionale privind instituţia contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală,* în RDP nr. 2/2006, pp. 10-26;

Ciprian Gabriel Ene, *De la prefectul politic la cel administrativ,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 199-208;

Chiriac Lucian, *Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, pp. 91-120;

Claudia Gilia, *Franţa către a VI-a Republică?* în RDP nr. 1/2008, pp. 82-104;

Codrin Dumitru Munteanu, *Consideraţii selective privind Codul administrativ. Analiză critică şi propuneri de lege ferenda,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 40-68;

Constantin-Mihai Banu, Dragoş Călin, Daniel-Mihail Şandru, *Concedieri colective în cazul insolvenţei societăţii comerciale şi efectul direct orizontal al unei directive. Două hotărâri ale instanţelor române în context european,* în Revista Română de Drept European nr. 3/214, p. 157;

Constantin Furtună, *Privire de ansamblu asupra legii privind instituţia prefectului,* în RDP nr. 3/2004, pp. 104-106;

Constantin Furtună, Simona Cristea, *Consideraţii teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi termenele de introducere a acţiunii în contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 3/2006, pp. 65-67;

Corneliu Liviu Popescu, *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului,* în Dreptul nr. 4/2006, p. 72 şi urm;

Costel Niculeanu, *Caracterizarea, natura juridică şi efectele decretului prezidenţial de graţiere individuală,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 174-178;

Cristian Ionescu, *Constituţia – concept şi trăsături definitorii,* în RDP nr. 1/2001, pp. 34-44;

Cristian Ionescu, *De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări,* în RDP nr. 3/2011, pp. 3-20;

Cristian Ionescu, *Unele reflecţii pe marginea art. 111 din Constituţia României, republicată,* în RDP nr. 1/2011, pp. 1-6;

Cristian Ionescu, *Fundamentele teoretice şi legitimitatea delegării legislative,* în RDP nr. 4/2013, pp. 23-31;

Cristian Ionescu, *Actele Guvernului. Articolul 108* în RDP nr. 4/2012, pp. 74-90;

Cristina Cornelia Feurdean, *Raporturile secretarului unităţii administrativ-teritoriale cu autorităţile administraţiei publice locale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 442-452;

Cristian Clipa, *Consideraţii asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecinţele numirii funcţionarilor publici prin act administrativ unilateral,* în RDP nr. 3/2011, pp. 78-112;

Cristian Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcţie publică şi stabilitatea pe post a funcţionarului public – corelaţii necesare,* în RDP nr. 4/2010, pp. 16-41;

Cristian Clipa, *Câteva consideraţii privitoare la răspunderea civilă a funcţionarului public. Corelaţii între răspunderea civilă a funcţionarului public şi răspunderea patrimonială a administraţiei publice în ambientul legislativ instituit prin noul Cod civil,* în RDP nr. 4/2013, pp. 88-111;

Cristian Clipa, *Consideraţii cu privire la regimul juridic al anulabilităţii actului administrativ,* în RDP nr. 4/2012, pp. 23-45;

Cristian Clipa, *Note, observaţii şi reflecţii asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România*, în Dreptul nr. 12/2016, pp. 143-161;

Cristian Clipa, *Ce ar putea şi ce ar trebui să clarifice un bun cod administrativ? (Codificare şi fundamente ideologice în dreptul administrativ),* în E. Bălan, C. Iftene,

D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Cristian Clipa, *Ordine şi interes public în textura ideologică a dreptului administrativ. (Repere categoriale furnizate în această privinţă de Codul administrativ),* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 8096;

Cristian Bitea, *Codul administrativ şi conceptul de colectivitate locală. O abordare pracademică* în E. Bălan, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu, *Reglementările şi practicile administraţiei publice. Între viziunea cercetării ştiinţifice şi avatarurile realităţii,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2020, pp. 116-131;

Cristi Iftene, *Descentralizarea în administraţie: căsătorie sau divorţ,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 465-478;

Cristi Iftene, *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în E. Bălan, C. Ifetene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 320- 328;

Cristi Iftene, *Teze şi antiteze ale Codului administrativ*, în RDP nr. 4/2019, pp. 52-60;

Cristian Ionescu, *Mai este oportună revizuirea Constituţiei?,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 336-338;

Cristina Celea, *Evaluarea interesului public şi a excesului de putere în administraţie: o analiză a jurisprudenţei instanţelor de contencios administrativ şi a Curţii Constituţionale,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 139-153;

Cristina Miu, *Excesul de putere în activitatea primarului,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 349-355;

Cristina Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Cristina Cornelia Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unităţii administrativ-teritoriale,* în E. Bălan, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu, *Reglementările şi practicile administraţiei publice. Între viziunea cercetării ştiinţifice şi avatarurile realităţii,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, *2020,* pp. 245-254;

Cristina Feurdean, *Răspunderea autorităţilor administraţiei publice locale -un hibrid între interesele politice şi principiile statului de drept,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 115-125;

Diana Diaconu-Dascălu, *Aspecte generale privind cesiunea contractului de concesiune, în Tendinţe actuale în dreptul public, abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 109-205;

Daiana Maura Vesmaş, *Aspecte privind principiul subsidiarităţii în lumina Tratatului constituţional al Comunităţii şi Uniunii Europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi*

administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 143-154;

Daiana Maura Vesmaş, *Consideraţii privind noţiunea şi regimul juridic al serviciului public european,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 459-493;

Daiana Maura Vesmaş, Nicolae Scutea, *Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural,* în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44;

Dan-Claudiu Dănişor, *Raport privind revizuirea principiilor generale ale Constituţiei României şi a dispoziţiilor comune în materia drepturilor şi libertăţilor fundamentale,* în RDP nr 1/2013, pp. 23-32;

Dan-Claudiu Dănişor, *Revizuirea Constituţiei, o formă fără fond?* în RDP nr. 2/2013, pp. 13-16;

Dan-Claudiu Dănişor, *Originile teoriei separaţiei puterilor. De la separaţia puterilor statului la separarea statului, justiţiei şi societăţii civile,* în RDP nr. 4/2017, pp. 21-33;

Dan-Claudiu Dănişor, *Justiţia constituţională ca putere neutră. Cazul României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018, pp. 29-34;

Dan-Claudiu Dănişor, *Consideraţii critice asupra limitelor competenţei de revizuire a Constituţiei României,* în Revista de Drept Constituţional nr. 1/2018, pp. 119-147;

Dan Claudiu Dănişor, *Oamenii au Dreptul- drepturile omului ca sinteză a drepturilor subiective şi normelor secundare,* în RDP nr. 4/2022, pp. 18-28;

Dan-Constantin Mâţă, *Controlor şi îndrumător. Consideraţii privind reglementarea atribuţiilor prefectului în Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2019, pp. 57-67;

Dana Apostol Tofan, *Angajarea răspunderii Guvernului*, în RDP nr. 1/2003, pp. 4-21;

Dana Apostol Tofan, *Controlul judecătoresc asupra decretelor Preşedintelui României din perspectiva jurisprudenţei recente a Curţii Constituţionale*, în Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Administraţia publică în situaţii de criză*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2015, pp. 57-61;

Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii privind legislaţia în domeniul parteneriatului public-privat*, în Revista de Drept Public nr. 2/2004, pp. 90-102;

Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluţia legislaţiei în domeniu,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 321-340;

Dana Apostol Tofan, *Critici şi soluţii cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii legii fundamentale,* în RDP nr. 1/2013, pp. 69-77;

Dana Apostol Tofan, *Codificarea procedurii administrative,* în Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, pp. 40-44;

Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii despre codificarea administrativă,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 65-67;

Dana Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelaţia nulitate-revocare-inexistenţă. Aspecte controversate în doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă,* în Dreptul nr. 1/2017, pp. 128-144;

Dana Apostol Tofan, *Legea zonelor metropolitane. O noutate legislativă pentru sistemul de drept comun. Conexiuni cu Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2022, pp. 94-106;

Dana Alexandru, *Proceduri administrative specifice legislației urbanismului. Studiu de caz: servituți urbanistice* vs. *expropriere,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București 2016, pp. 227-236;

Dan Răzvan Grigorescu, *Reglementarea serviciului public în Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 59-66;

Dana Vulpașcu, *Reglementarea procedurală a desfășurării de activități comerciale pe domeniul public al municipiului București,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, pp. 334-340;

Daniel Soare, *Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației și internelor care reglementează nașterea, desfășurarea și stingerea raporturilor de serviciu ale polițiștilor și ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, pp. 132-137;

Daniela Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în RDP nr. 2/2006, pp. 27-35;

Daniela Mituțoiu, *Evoluția conceptului de integritate reflectată în raportul Comisiei Europene,* în E. Bălan, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2020, pp. 199-216;

Darian Ciobanu, Ana Vasile, *Considerații teoretice și practice privitoare la validarea mandatului de consilier local,* în RDP nr. 1/2016, pp. 88-96;

Diana Pasăre, *Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare și jurisprudențiale franceze și comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc,* în RDP nr. 1/2006, pp. 29-46;

Doina Bogdan, *Semiprezidențialismul românesc postdecembrist – între dispozițiile constituționale și practica politică,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 285-302;

Dorel Dumitrescu, Vlad Verginică, *Excepția de nelegalitate – probleme de admisibilitate și alte observații procedurale,* în RDP nr. 4/2006, pp. 83-93;

Dumitru-Daniel Șerban, *Contribuții la corecta soluționare a contestațiilor în lumina dispozițiilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii,* în Dreptul nr. 2/2007, pp. 113-128;

Dumitru-Daniel Șerban, *Despre constituționalitatea procedurii administrativ jurisdicționale în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor,* în RDP nr. 1/2008, pp. 121-126;

Dumitru-Daniel Șerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 89-105;

Dumitru-Daniel Șerban, *Calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect plângeri împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor,* în Dreptul nr. 10/2009, pp. 109-131;

Dumitru Vieru, *Aspecte generale privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici,* în „Tendințe actuale în dreptul public. Abordarea juridică și filozofică", Ed. Universitară, București, 2014, pp. 67-87;

Dumitru Bic, Petru Ţăgorean, *Unele consideraţii cu privire la imunitate şi incompatibilităţi, prevăzute în Constituţia României,* în RDP nr 3-4/2020, pp. 143-151;

Elena-Simina Tănăsescu, *Relaţia Curţii Constituţionale cu doctrina,* în RDP nr. 1/2016, pp. 41-56;

Elena Emilia Ştefan, *Aspecte de drept comparat privind jurământul şefului de stat,* în RDP nr. 3-4/2020, pp. 89-101;

Elena Emilia Ştefan, *Încetarea mandatului primarului prin referendum local,* în RDP nr. 4/2022, pp. 74-84;

Emanuel Albu, *Jurisprudenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 3/2011, pp. 120-130;

Emilia Lucia Cătană, *Observaţii critice privind modul de stabilire a preţului concesiunii/închirierii bunurilor din domeniul public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale prin noul cadru normativ în materia organizării, administrării şi exploatării pajiştilor permanente* în RDP nr. 3/ 2014, pp. 79-89;

Emilia Lucia Cătană, *Exercitarea nelimitată a libertăţii de apreciere – expresia excesului de putere al autorităţilor contractante în atribuirea contractului de achiziţie publică. Cenzurabilitatea acestora în contenciosul achiziţiilor publice,* în RDP nr. 2/2016, pp. 94-110.

Elena Aramă, George Coca, *Dreptul de proprietate şi interesul general: configurarea unor reguli privind compatibilizarea lor,* în RDP nr. 1/2008, pp. 58-63;

Elena Mihaela Fodor, *Consideraţii privind contravenţia şi regimul sancţionator contravenţional*, în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene*, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 653-665;

Elena Mihaela Fodor, *Controlul judecătoresc asupra puterii discreţionare a administraţiei publice,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 637-648;

Elena-Simina Tănăsescu, *Despre revizuirea Constituţiei României,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 333-335;

Elena-Simina Tănăsescu, Ştefan Deaconu, *Sinteză de Jurisprudenţă, Curtea Constituţională*, în Curierul Judiciar nr. 3/2019, pp. 167-175;

Elena-Simina Elena Tănăsescu, *Despre funcţiile Constituţiei şi necesitatea revizuirii,* în RDP nr. 1/2013, pp. 41-53;

Simina Elena Tănăsescu, Bogdan Dima, *Puterea judecătorească,* în RDP nr. 1/2013, pp. 121-128;

Elena-Simina Elena Tănăsescu, *Transformarea semantică a excepţiei de neconstituţionalitate în România,* în Dreptul nr. 7/2013, pp. 102-130;

Elena-Simina Tănăsescu, *Modernitatea Constituţiei din 1866,* în RDP nr. 3/2016, pp. 13-16;

Elena-Simina Tănăsescu, *Le role des autorites administratives independantes dans les transitions democratiques,* în Roumanian Journal of Comparative Law nr. 2/2015, pp. 155-166;

Elena-Simina Tănăsescu, *Relaţia Curţii Constituţionale cu doctrina,* în RDP nr. 1/2016, pp. 41-57;

Elena Mădălina Nica, *Despre încetarea mandatului de ales local, raportată la fuziunea partidelor politice,* în RDP nr. 1/2019, pp. 66-91;

Emil Cernea, *Apariţia principiului separaţiei puterilor în dreptul românesc,* în RDP nr. 1/1999, pp. 1-3.

Emil Molcuţ, *Despre separaţiunea puterilor statului,* în RDP nr. 3/2003, pp. 1-5;

Emil-Ioan Moţiu, *Autorităţile administraţiei centrale autonome, în lumina Constituţiei şi a legislaţiei în vigoare,* în RDP nr. 3/2008, pp. 73-89;

Emil Bălan, *Misiuni şi mijloace ale administraţiei publice – elemente ale unei „Constituţii administrative" a României,* în RDP nr 2/2013, pp. 39-45;

Emil Bălan, *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde şi practici de bună administrare,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, pp. 16-39;

Emil Bălan, *Ombudsmanul şi buna administrare. O perspectivă asupra situaţiei României,* în RDP nr. 1/2016, pp. 68-78;

Emil-Ioan Moţiu, *Trăsăturile caracteristice autorităţilor administrative autonome,* în RDP nr. 2/2008, pp. 51-62;

Emil Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României,* în RDP nr. 2/2016, p. 24;

Emil Bălan, *Consideraţii privind controlul administrativ şi judecătoresc asupra oportunităţii actelor administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, pp. 208-219;

Emil Bălan, *Instituţia prefectului în sistemul administraţiei publice din România,* în Dreptul nr. 8/1997, pp. 49-61;

Emil Bălan, *Codificarea administrativă şi calitatea reglementării. Urgenţă vs. securitate juridică,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 20-39;

Emilia Lucia Cătană, *Noutăţi în materia controlului* ex ante *al achiziţiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP şi acţiunea în contestarea nulităţii absolute a contractului de achiziţie publică,* în RDP nr. 1/2018, pp. 53-65;

Emilia Lucia Cătană, *Regimul juridic al zonelor metropolitane din perspectiva modificărilor aduse Codului administrativ prin Legea nr. 246/2022,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 126-138;

Elena-Emilia Ştefan, *Legalitate şi moralitate în activitatea autorităţilor publice,* în RDP nr. 4/2017, pp. 95-105;

Eugenia Marin, *Aspecte specifice privind soluţionarea recursului de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 4/2015, pp. 48-80;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 4/2015, pp. 117-121;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 4/2017, pp. 126-135;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 2/2018, pp. 143-158;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 1/2022, pp. 84-111;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 2/20222, pp. 101-109;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 4/2022, pp. 97-118;

Eufemia Vieriu, *Răspunderea funcţionarului public,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică"* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 97-109;

Flavia Ghencea, *Descentralizarea şi deconcentrarea administrativă – principii de organizare a administraţiei publice locale,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 271-282

Flavia Ghencea, *Dimensiunea rolului legislativ al Guvernului în practica juridică românească,* în *„Tendinţe actuale în dreptul romanesc"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 462-471;

Flavia Ghencea, *Reglementări cu privire la aviz în Codul administrativ,* în RDP nr. 1-2/2021, pp. 96-107;

Flavia Ghencea, *Majorităţile în Codul administrativ între rigoarea reglementării şi eficienţa administraţiei,* în RDP nr. 3/2022, pp. 131-139;

Florin Coman-Kund, *Consideraţii privind referendumul local în România,* în RDP nr. 3/2004, pp. 38-56;

Florin Valeriu Gilia, *Consideraţii privind remanierea guvernamentală în sistemul constituţional românesc,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 303-310;

Florin Valeriu Gilia, *Regimul incompatibilităţilor parlamentare în dreptul comparat,* în RDP nr. 2/2011, pp. 44-62;

Floriniţa Ciorăscu, Cristian-Gheorghe Gălăţanu, *Conceptul de putere discreţionară în administraţia publică,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323-328;

Gabriela Bîrsan, Bogdan Georgescu, *Scurte consideraţii asupra invocării excepţiei de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual,* în RDP nr. 2/2006, pp. 58-66;

Genoveva Vrabie, *Constituţie, stat, suveranitate – concepte ce trebuie regândite,* în RDP nr. 3/2004, pp. 1-11;

Genoveva Vrabie, *Interpretarea unor texte constituţionale ce reglementează raporturile dintre Preşedintele României şi Guvern şi consecinţele practice ale absenţei unei concepţii unitare în acest domeniu,* în RDP nr. 2/2008, pp. 1-11;

Genoveva Vrabie, *Ideea de separaţie şi trinitatea puterilor azi,* în RDP nr. 1/2011, pp. 7-17;

Genoveva Vrabie, *Rolul şi funcţiile Preşedintelui României,* în RDP nr. 2/1995, pp. 69-75;

George Gârleşteanu, *Excepţia de neconstituţionalitate – mecanism de realizare a statului de drept* în Mircea Duţu, Dan-Claudiu Dănişor (coord.) – *O viaţă dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, pp. 161-176;

George Coca, *Despre calitatea procesuală pasivă a Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor,* în RDP nr. 2/2008, pp. 63-69;

George Gârleşteanu, *Regimul juridic al autorităţilor administrative autonome în România,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 267-278;

Gheorghe Dănişor, *Critica dreptului abstract,* în RDP nr. 1/2008, pp. 13-21;

Gheorghe Iancu, *Interpretarea dispoziţiilor constituţionale privind Curtea de Conturi,* în RDP nr. 2/2002, pp. 64- 85;

Gheorghe Iancu, *Privire comparativă asupra organizării şi funcţionării ombudsmanilor şi mediatorilor,* în RDP nr. 3/2004, pp. 12-24;

Gheorghe Iancu, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român,* în RDP nr. 3/2008, pp. 90-95;

Gheorghe Iancu, *Graţierea colectivă – măsură de iertare umană a semenilor noştri,* în RDP nr. 3/2018, pp. 88-93;

Gilbert Goring, Ioana Eleonora Rusu, *Mijloace de coerciţie în dreptul poliţienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciţie în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în RDP nr. 1/2008, pp. 22-34;

Gina-Livioara Goga, *Excepţia de nelegalitate. Evoluţie legislativă şi reglementare actuală,* în RDP nr. 4/2017, pp. 106-113;

Ioan Alexandru, *Administraţia şi puterea politică,* în RDP nr. 2/2003, pp. 1-16;

Ioan Alexandru, *Consideraţii privind modernizarea administraţiei*, în RDP nr. 2/2007, pp. 32-38;

Ioan Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!,* în RDP nr. 2/2016, pp. 15-18;

Ioan Alexandru, *Ministerul Public a fost, este şi trebuie să rămână o autoritate în cadrul puterii executive,* în RDP nr. 4/2013, pp. 36-47;

Ioan Alexandru, *Necesitatea dezbaterii publice a direcţiilor de reformare a instituţiilor statului,* în Palatul de Justiţie nr. 10/2012, p. 9;

Ioan Alexandru, *Reflecţii privind evoluţiile contemporane ale democraţiei constituţionale,* în RDP nr. 3/2006, pp. 1-7;

Ioan Alexandru, *Scopul revizuirii Constituţiei: consolidarea democraţiei,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 343-348;

Ioan Alexandru, *Un punct de vedere privind izvoarele disfuncţiilor în exerciţiul puterii constituţionale,* în Mircea Duţu, Dan-Claudiu Dănişor, (coord.) – *O viaţă dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei, Bucureşti, 2015, pp. 381-410;

Ioan Alexandru, *Unele consideraţii privind parteneriatul public privat,* în RDP nr. 1/2004, pp. 27-35;

Ioan Alexandru, *Reflecţii privind codificarea dreptului administrativ şi viitorul acesteia în condiţiile globalizării,* în Suplimentul 2018 al RDP, pp. 26-29;

Ioan Eugen Roman, *Modificări aduse instituţiei prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor*

publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei şi prin Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului, în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 360-367;

Ioan Muraru, *Cu privire la necesitatea revizuirii Constituţiei şi oportunitatea înfăptuirii ei. Un punct de vedere,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 331-332.

Ioan Muraru, Simina Popescu, *Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă şi independentă,* în RDP nr. 2/2006, pp. 36-49;

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Rolul Curţilor Constituţionale în asigurarea echilibrului puterilor în stat,* în Dreptul nr. 9/1996, p. 5;

Ioan Lazăr, *Regionalizarea administrativă în Franţa,* în RDP nr. 4/2013, pp. 67-81;

Ioan Santai, *Codificarea administrativă, cerinţă a statului de drept şi a integrării europene a României,* în RDP nr. 1/2003, p. 58-63;

Ioan Santai, *Implicaţii vizând unele prevederi revizuite ale Constituţiei în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 1/2004, pp. 35-41;

Ioan Santai, *Unele consideraţii derivând din regimul juridic al incompatibilităţilor şi conflictului de interese reglementate în Codul administrativ al României,* în RDP nr. 3/2018, pp. 106-112;

Ioan Lazăr, *Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică în legislaţia europeană şi cea comunitară,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 671-678;

Ioana Cristina Vida, *Moţiunile – instrument de control parlamentar,* în RDP nr. 1-2/2020, pp. 178-189;

Ion Traian Ştefănescu, Aurelian Gabriel Uluitu, *Acordul colectiv dintre autorităţile publice sau instituţiile publice şi funcţionarii publici,* în Dreptul nr. 1/2008, pp. 30-42;

Ioan Vida, *Antinomii intraconstituţionale,* în Pandectele Române nr. 1/2004, pp. 182-196;

Ioan Vida, Cristina Vida, *Reflectarea cerinţelor procedurale pentru garantarea calităţii legii în jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* în RDP nr. 4/2017, pp. 83-92;

Ion-Cristian Dinu, Cristina Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în RDP nr. 4/2014, pp. 109-114;

Ion Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului,* în Dreptul nr. 7/2006, pp. 97-105;

Ion Deleanu, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii,* în RDP nr. 2/2003, pp. 35-53;

Ion Deleanu, *Separaţia puterilor în stat. Reglementare constituţională şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale în materie,* în RDP nr. 2/1995, pp. 27-34;

Ion Deleanu, Marian Enache, *Premisele şi mecanismele statului de drept,* în Dreptul nr. 12/1993;

Ion Dragoman, *Militarii şi contenciosul administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 348-359;

Ion Imbrescu, *Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecinţă a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G.*

nr. 75/2003 şi Legii nr. 189/2004 de modificare şi completare a Legii nr. 24/2004, în RDP nr. 3/2004, pp. 113-127;

Ion M. Anghel, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat şi fără a se ocoli verificarea constituţionalităţii lui,* în RDP nr. 2/2005, pp. 120-132.

Ion M. Anghel, *Reflecţii asupra unor texte din Constituţia revizuită,* în RDP nr. 2/2004, p. 49-59;

Ion Rusu, *Exigenţe constituţionale şi internaţionale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi,* în RDP nr. 3/2011, pp. 33-44;

Ion Traian Ştefănescu, Aurelian Gabriel Uluitu, *Regimul juridic stabilit de Noul Cod administrativ pentru personalul contractual din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice,* în Dreptul nr. 1/2020, pp. 57-74;

Ion Imbrescu, Darian Laurenţiu Ciobanu, *Câteva adnotări pe marginea practicii administrative cu privire asupra operaţiunilor administrative şi a procesului-verbal al şedinţelor consiliilor locale şi judeţene,* în Dreptul nr. 1/2017, pp. 167-175;

Ioniţa Cochinţiu, *Controlul de constituţionalitate a priori şi a posteriori exercitat de către Curtea Constituţională asupra Codului administrativ al României,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp./ 267-272;

Iordan Nicola, *Autonomie locală sau centralism – privire critică asupra legislaţiei,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 283-293.

Iordan Nicola, *Consideraţii cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele şi taxele locale şi a legislaţiei complementare,* în RDP nr. 1/2003, pp. 79-87;

Iordan Nicola, *Consideraţii cu privire la O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţii publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii,* în RDP nr. 1/2007, pp. 105-115;

Iordan Nicola, *Consideraţii cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-269;

Iordan Nicola, *Reflecţii asupra modificărilor legislative în materia alegerii şi constituirii autorităţilor administraţiei publice locale,* în RDP nr. 2/2008, pp. 84-94;

Iordan Nicola, *Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanţelor,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 497-506;

Iordan Nicola, *Reflecţii referitoare la modificările şi completările O.U.G. nr. 34/2006,* în RDP nr. 1/2011, pp. 41-52;

Iordan Nicola, *Consideraţii privind regionalizarea,* în RDP nr. 2/2013, pp. 28-38;

Irina Alexe, *Mobilitatea înalţilor funcţionari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu,* în RDP nr. 4/2009, pp. 43-51;

Irina Alexe, *Principiul neutralităţii politice în privinţa numirii înalţilor funcţionari publici*, în Emil Bălan, Cristi Iftene (coordonatori) – *Administraţia şi puterea politică –*

tendinţe şi evoluţii în spaţiul public european, Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2013, pp. 122-136;

Irina Alexe, *Categoria înalţilor funcţionari publici. Tendinţe actuale,* în Emil Bălan, Cristi Iftene (coord.), *Administraţia publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale;* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014, pp. 136-144;

Irina Alexe, *Consideraţii referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curţii Constituţionale a României şi la statutul juridic al unor înalţi funcţionari publici,* în Curierul Judiciar nr. 3/2014, pp. 159-161;

Irina Alexe, *Prefectul şi subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei României,* în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-589;

Irina Alexe, *Situaţia extraordinară – temei sau pretext pentru puterea executivă de a reglementa în domenii rezervate legii?,* în Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Administraţia publică în situaţii de criză,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, pp. 128-135;

Irina Alexe, *Modificări esenţiale ale categoriei înalţilor funcţionari publici, incluse în proiectul Codului administrativ,* în RDP nr. 2/2018, pp. 116-128;

Irina Alexe, *Particularităţile actelor administrative ce vizează raporturile de serviciu ale funcţionarului public reglementate în O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ,* în R.D.P. nr. 4/2019, pp. 103-112;

Irina Alexe, *Particularităţile juridice ale consorţiilor administrative,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 166-179;

Ilie Nariţa, *Principiile fundamentale ale dreptului, între măreţie şi derizoriu – o privire retorică ad-hoc, asupra valorizării lor în câmpul noilor coduri şi al jurisprudenţei atribuite lor,* în Dreptul nr. 1/2017, pp 42-83;

Iulian Nedelcu, Ioan Alexandru, *Îmbunătăţirea modalităţilor de acţiune a administraţiei publice locale prin intermediul voluntariatului şi parteneriatului public-privat,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 275-284;

Iulian Nedelcu, Paul-Iulian Nedelcu, *Corelaţia principiilor răspunderii juridice şi răspunderii administrative-propuneri de lege ferenda,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 246-253;

Iulian Nedelcu, *Actele administrative atipice,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent şi perspective în contextul transformărilor din administraţia publică românească,* Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 13.

Iuliana Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acţiunile introduse la instanţa de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, pp. 127-152;

Ivan-Vasile Ivanoff, *Fizionomia juridică a preşedintelui consiliului judeţean în lumina Codului administrativ,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu,

Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 156-165;

Károly Benke, *Controlul constituţionalităţii tratatelor internaţionale în unele state europene şi în România,* în Dreptul nr. 9/2006, pp. 108-121;

Laura Magdalena Trocan, *Limba oficială şi folosirea limbii minorităţilor naţionale în administraţia publică şi în raporturile procesuale,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 209-227;

Liliana Vişan, *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă,* în RDP nr. 1/2005, pp. 48-78;

Liliana Vişan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat,* în RDP nr. 4/2005, pp. 24-39;

Liliana Vişan, Diana-Iuliana Pasăre, *Mutaţii aduse instituţiei contenciosului administrativ de revizuirea Constituţiei. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 47-59;

Liliana Vişan, Diana-Iuliana Pasăre, *Revocarea actelor administrative –dimensiune a principiului bunei administrări,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 405-422;

Liliana Cătălina Alexe, *Răspunderea autorităţilor în Noua Filozofie a Codului administrativ. Codul civil versus Codul administrativ. Puncte de intersecţie,* în RDP nr. 3/2022, pp. 27-55;

Liviu Coman Kund, *Reflecţii privind controlul administrativ al actelor autorităţilor publice locale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 421-432;

Luana Sabău, *Regimul juridic al domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale,* în RDP nr. 1/2001, pp. 96-102;

Mădălina Voican, *Drepturile funcţionarilor publici. Dreptul de a refuza semnarea actelor administrative considerate nelegale*, în RDP nr. 2/2022, pp. 81-100;

Marian Enache, *Statutul constituţional şi legal al autorităţii judecătoreşti,* în RDP nr. 2/2011, pp. 1-20;

Marian Enache, Verginia Vedinaş, *Consideraţii asupra materiei funcţionarilor publici – examen legal şi al jurisprudenţei Curţii Constituţionale,* în RDP nr. 3/2022, pp. 74-93;

Marieta Safta, *Separaţia puterilor în stat şi loialitatea constituţională,* în Juridical Tribune, Tribuna Juridică vol. 3. issue 1, june 2013, pp. 170-181;

Maria Popescu, *Tratatul de la Lisabona – arhitect al unei noi structuri instituţionale europene,* în Juridical Tribune, Tribuna Juridică vol. 3. issue 1, june 2013, pp. 101-116;

Marian Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României,* în RDP nr. 2/2016, pp. 26- 40;

Marian Enache, Ştefan Deaconu, *Sistemul electoral în România postcomunistă,* în RDP nr. 3/2018, pp. 67-97;

Marin Voicu, *Raportul dintre dreptul UE şi dreptul intern al statelor naţionale membre. Unele observaţii privind Mecanismul Statului de Drept 2020 al UE vs. Mecanismul de Cooperare şi Verificare-M.C.V.- România şi Bulgaria-2007-2020. Statul*

de drept şi funcţionarea Uniunii Europene, în Marin Voicu Adrian Constantin Stoica (coord.), *Mecanismul Statului de Drept 2020, al UE. Raportul dintre dreptul UE şi dreptul naţional al statelor naţionale membre, cu referire specială la România. Supremaţie vs. suveranitate,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2022, pp. 34-54;

Marius Amzulescu, *Principiul proporţionalităţii şi excesul de putere în activitatea autorităţilor publice,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 285-302;

Marian Nicolae, *Noul Cod civil şi drepturile speciale,* în volumul *Reforma statală prin prisma noilor coduri juridice,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 9-37;

Mariana Oprican, *Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului rezultate din jurisprudenţa Curţii Constituţionale*, în RDP nr. 3/2014, pp. 93-100;

Marieta Safta, *Autoritatea ministrului justiţiei în raport cu procurorii, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituţie, în jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* în Revista de Drept Constituţional nr. 1/2018, pp. 197-214;

Marilena Ene, *Există autonomie locală financiară?,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 69-79;

Marius Amzulescu, *Procesul de revizuire a Constituţiei,* în RDP nr. 3/2003, pp. 45-46;

Marius Vasile, *Reflecţii asupra executării sancţiunilor contravenţionale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată,* în RDP nr. 4/2006, pp. 106-108;

Marius Andreescu, *Receptarea principiului supremaţiei Constituţiei şi a consecinţelor acestuia în noile Coduri penale,* în Dreptul nr. 8/2016, pp. 85-102;

Mădălina Voican, *Independenţa în exercitarea competenţelor şi rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în RDP nr. 3/2008, pp. 57-63;

Mădălina Voican, *Cum facem descentralizarea,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 565-572;

Mădălina Voican, *Regimul de putere publică- regim juridic inegalitar. Sursa inegalităţii, raţiunea şi necesitatea,* în RDP mr. 1-2/2020, pp. 145-155;

Mihaela Cărăuşan, Ioan Alexandru, *Consideraţii asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ*, în Dreptul nr. 12/2016, pp. 128-142;

Mihai-Cristian Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în RDP nr. 2/2011, pp. 63-68;

Mihai-Cristian Apostolache, *Examen critic privind starea de incompatibilitate dintre calitatea de primar şi cea de membru în consiliul de administraţie al unei unităţi de învăţământ preuniversitar,* în RDP nr. 2/ 2013, pp. 79-85;

Mihaela Adina Apostolache, *Statutul viceprimarului,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 310-314;

Mihai Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application spécial dans le droit international public,* în coord. Constanţa Călinoiu – *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, pp. 288-309;

Mihai Bădescu, *Pledoarie pentru o mai bună legiferare,* în RDP nr. 4/2022, pp. 13-17;

Mihai Bîrgău, *Recursul graţios – mod de restabilire a legalităţii în administraţia publică pe cale amiabilă,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 392-396;

Mihai Tătuţ, Anca Păune, *Înţelesul termenului „locale" utilizat în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 147-152;

Mihaela Adina Apostolache – *Relevanţa actuală a revizuirii Constituţiei,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică",* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 36-45;

Mihai Bădescu, *Doctrina pedepsei în opera lui Petre Pandrea,* în RDP nr. 4/2014, pp. 58-71;

Mihai-Cristian Apostolache, *Ambiguităţi legislative privitoare la validarea mandatului consilierilor locali şi judeţeni,* în Curierul Judiciar nr. 12/2014, pp. 695-700;

Mihai-Cristian Apostolache, *Revizuirea normelor constituţionale privitoare la administraţia publică locală în viziunea Curţii Constituţionale a României,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 88-96;

Mihai-Cristian Apostolache, *Administraţia publică locală în sistemul administrativ românesc şi european,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Analiză juridică şi filozofică",* Ed. Universitară, Bucureşti, pp. 244-257;

Mihai-Cristian Apostolache, *Regimul juridic al validării mandatului consilierilor locali/judeţeni – între stabilitate şi dorinţa de schimbare,* în RDP nr. 2/2018, pp. 66-72;

Mihai Cristian Apostolache, *Regimul juridic al accesul la informaţii al consilierilor locali,* în RDP nr. 3/2022, pp. 126-130;

Mihaela Preda, *Unele consideraţii privind descentralizarea serviciilor publice,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 531-538;

Mihaela Muşan, *Prefectul – înalt funcţionar public sau demnitar politic?* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, pp. 320-326;

Mihail Stănescu-Sas, *Limitarea liberului acces la justiţie în materia disciplinei interne a cultelor religioase,* în RDP nr. 2/2019, pp. 90-106;

Mircea Tutunaru, *Unele consideraţii cu privire la legalitate, legitimitate şi conceptul de sistem constituţional în coordonatele actuale ale dreptului în* M. Apostolache (coord.) *– Constituţia în societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 354-360;

Mircea Ursuţa, *Consideraţii cu privire la executarea sancţiunilor contravenţionale principale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 785-794;

M. Ursuţa, *Efectele Deciziei Curţii Constituţionale nr. 152 din 6 mai 2020 în materia contravenţiilor la regimul stării de urgenţă,* în RDP nr 1-2/2020, pp. 37-44;

Mircea Ursuţa, *Consideraţii cu privire la aplicarea sancţiunii contravenţionale,* în Caietul Ştiinţific nr. 10/2008, pp. 393-409;

Mircea Ursuţa, *Pe scurt despre o cerinţă a practicii judiciare: codificarea dreptului contravenţional,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 250-251;

Mirela Monica Perjaru, *Nulitatea de formă a actelor administrative privind raportul de serviciu al funcţionarilor publici în lumina prevederilor Codului administrativ,* în RDP nr. 3/2022, pp. 56-73;

Nicolae Popa, *O carte despre valoarea cunoaşterii,* editorial în RDP nr. 3/2014, pp. 16-18;

N. Popa, *Codul administrativ (câteva însemnări), Editorial,* în RDP nr. 3/2019, pp. 13-14;

Nicolae Radu Stoian, *Suspendarea din funcţie a primarului în condiţiile Legii nr. 215/2001 – Legea administraţiei publice locale,* în RDP nr. 1/2003, pp. 74-78;

Nicolae Scutea, Mihaela Popa, *Unele controverse doctrinare privind legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea în vigoare (partea a II-a)* în RDP nr. 2/2006, pp. 84-101;

Nicolae Pavel, *Reflecţii privind reglementarea incompatibilităţilor membrilor Guvernului în Constituţiile române şi în dreptul comparat,* în RDP nr. 2/2016, pp. 41-56;

Nicolae-Alexandru Ceslea, *Particularităţi ale actelor administrative emise de autorităţile publice pe perioada stării de urgenţă,* în RDP nr. 1-2/2020, pp. 90-108;

Nicoleta Miulescu, *Contractul administrativ în legislaţia românească actuală,* în RDP nr. 3/2008, pp. 29-38;

Nicoleta Miulescu, *Zona metropolitană – între necesitate şi realitate,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 485-596;

Nicoleta Miulescu, *Administraţia publică din România în contextul politicii regionale europene,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 263-274;

Nicoleta Diaconu în M. Apostolache (coord.) – *Constituţia şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 11-21;

Oana Carolina Moldovan, *Mutaţii produse asupra statutului juridic al prefectului prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 179/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 455- 464;

Octavia-Maria Cilibiu, *Principiul transparenţei în reglementarea Codului administrativ,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 228- 236;

Oliviu Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul Constituţiei revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale şi al Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului,* în RDP nr. 3/2004, pp. 128-141;

Oliviu Puie, *Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, pp. 92-112;

Oliviu Puie, *Competenţa autorităţilor publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 123-133;

Oliviu Puie, *Constituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale reglementată prin Legea contenciosului administrativ nr. 554*/2004 şi *alte acte normative ale*

procesului de integrare a României în Uniunea Europeană, în Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" nr. 10/2008, pp. 383-392;

Oliviu Puie, *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizaţiilor de construire de către autorităţile competente pentru protecţia mediului şi gospodărirea apelor,* în Dreptul nr. 2/2011, pp. 125-146;

Oliviu Puie, *Neconstituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale reglementate de Legea nr. 101/2016,* în Dreptul nr. 10/2016, pp. 9-27;

Oliviu Puie, *Administratorul public şi contractul de management al administratorului public în contextul Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019,* în RDP nr. 1-2/2020, pp. 109-144;

Ovidiu Dărăban, Mircea Ursuţa, *Consideraţii cu privire la prezumţia relativă de adevăr a procesului-verbal de sancţionare contravenţională,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 673-674;

Ovidiu Podaru, *În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenţei organelor administrative,* în RDP nr. 2/2008, pp. 13-31;

Ovidiu Podaru, *Noul Cod administrativ între detalii şi ansamblu. Câteva idei,* în Dreptul nr. 12/2016, pp. 111-127;

Radu Carp, *Adunarea constituantă, o soluţie pentru reforma sistemului constituţional românesc,* în RDP nr. 1/2008, pp. 105-114;

Radu Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 65-81;

Radu Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice,* în RDP nr. 3/2004, pp. 25-37;

Radu Carp, *Strategii şi propuneri de reformă a administraţiei publice în perspectiva integrării europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 102-115;

Radu Carp, *În direcţia unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu şi fără forţă constrângătoare ale Consiliului Europei şi Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 4/2010, pp. 1-15;

Radu Stoian, *Prefectul ca subiect de sezină a instanţei judecătoreşti,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, pp. 90-92;

Radu Stoian, *Instituţia Prefectului din perspectiva revizuirii Constituţiei,* în *Tendinţe..... op. cit.*, pp. 454-458;

R. Stoian, C.D. Stoian, *Protecţia datelor cu caracter personal în relaţionarea dintre colectivităţile locale,* în RDP nr. 3-4/2020, pp. 193-1199;

Reli Ceche, *Capitalul uman şi meritocraţia în administraţia publică. Un studiu de impact* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu (coord.), *Reglementările şi practicile administraţiei publice, Între viziunea cercetării ştiinţifice şi avatarurile realităţii,* ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2020, pp. 314-331;

Remus Alexandru Moldoveanu, *Certificatul de urbanism,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 106-122;

Rodica Narcisa Petrescu, *Câteva consideraţii generale asupra Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului nr. 34/2006,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 363-372;

Rodica Narcisa Petrescu, *Discuţii despre aleşii locali în lumina Legii nr. 393/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-266;

Rodica Narcisa Petrescu, *Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului prin Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 179/2005,* în RDP nr. 1/2006, pp. 47-55;

Rodica Narcisa Petrescu, *Propuneri pentru reglementarea constituţională a administraţiei publice locale,* în RDP nr. 1/2013, pp. 78-83;

Rodica Narcisa Petrescu, *Cu privire la înfiinţarea unei noi autorităţi administrative autonome, Autoritatea de Supraveghere Fiscală*, în RDP nr. 2/2013, pp. 17-27;

Rodica Narcisa Petrescu, *Probleme actuale ale administraţiei publice locale din România,* în RDP nr. 2/2002, pp. 57-63;

Rodica Narcisa Petrescu, *Alegerea preşedintelui consiliului judeţean în lumina modificărilor Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată,* în RDP nr. 2/2016, pp. 66-72;

Romeo Paul Postelnicu, *Propuneri privind profesionalizarea funcţiei de prefect. Locul şi rolul prefectului în sistemul administraţiei publice din România,* în RDP nr. 2/2003, pp. 81-85;

Stephane Guérard, Antoniu Tudor, *La création des départements en Roumanie (1864-1894*), în RDP nr. 3/2018, pp. 20-33;

Şerban Beligrădeanu, *Consideraţii asupra raportului juridic de muncă al funcţionarilor publici, precum şi în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă şi o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii,* în Dreptul nr. 8/2010, pp. 87-112. Acest articol, cum rezultă din precizările redacţiei, constituie dizertaţia rostită cu prilejul acordării titlului de *Doctor honoris causa* autorului de către Universitatea de Vest din Timişoara şi a mai fost publicat în Analele Universităţii de Vest din Timişoara, vol. 1/2010 şi Revista Română de Drept Privat nr. 3/2010;

S. Şandru, *Le controle des regles sur la protection des donnees a caractere personnel par l'intermediaire des autorites administratives independentes,* în Roumanian Journal of Comparative Law nr. 2/2015, pp. 165-193;

Şerban Beligrădeanu, *Considerente – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici,* în Dreptul nr. 2/2000;

Şerban Beligrădeanu, *Consideraţii – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcţionarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010, pp. 64-81;

Sergiu Iosif Stănilă, *Câteva aspecte ale revizuirii Constituţiei României,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 5-16;

Simona Gherghina, *Decizii dificile: limitele libertăţii de apreciere a autorităţilor contractante în atribuirea contractelor de concesiune,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2017, pp. 196-218;

Sorina Ionescu, *Scurte consideraţii privind codificarea normelor privind administraţia publică* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 11-19;

Ştefan Balacciu, *Necesitatea existenţei procedurii administrative,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 387-391;

Ştefan Deaconu, *Bună guvernare şi descentralizare,* în RDP nr. 3/2003, pp. 21-26;

Ştefan Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 160-173;

Ştefan Deaconu, *Necesitatea reformării Curţii Constituţionale a României prin revizuirea Constituţiei – o viziune izvorâtă din practica Curţii Constituţionale în 20 de ani de existenţă,* în RDP nr. 2/2013, pp. 110-120;

Ştefan Deaconu, *Reformă şi contrareformă,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 339-342;

Ştefan Deaconu, *Accesul curţilor de arbitraj la justiţia constituţională,* în Traian Briciu, Marian Nicolae, Paul Pop (editori) *In memoriam Viorel Mihail Ciobanu. Dreptul procesual şi dreptul substanţial la începutul mileniului al III-lea,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2023, pp. 491-496;

Ştefania Mirică, *Excepţia de nelegalitate. Evoluţie legislativă şi reglementare actuală,* în RDP nr. 4/2017, pp. 114-125;

Titus Serednic, *Principiul autonomiei locale între dimensiunea administrativă şi cea financiară*, în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 547-550;

Theodor Mrejeru, *Tehnică legislativă,* ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1979;

Tudor Drăganu, *Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 57-83;

Tudorel Toader, Marieta Safta, în Anca Janina Niţă (coord.), *Dreptul la un nivel de trai decent şi componentele sale esenţiale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2022, pp. 98-118;

Vasile Dan Ungureanu, *Consideraţii privind noile reglementări ale funcţiei de prefect în contextul Legii nr. 161/2003,* în RDP nr. 2/2003, pp. 86-88;

Valentina Gherasim-Proca, *Analiza modificărilor legislative aduse prin Legea nr. 212/2018 cu privire la procedura specială de executare silită reglementată prin Legea nr. 554/2004,* în RDP nr. 3/2018, pp. 121-133;

Vasilica Negruţ, *Statutul prefectului din perspectiva Codului administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 113-120;

Verginia Vedinaş, *Revizuirea Constituţiei – un demers necesar?,* articol prezentat în cadrul Sesiunii ştiinţifice „Uniunea Europeană – spaţiu de libertate, securitate şi justiţie", organizată la Academia de Poliţie" Alexandru Ioan Cuza", Bucureşti, 2012, disponibil la adresa electronică: www.academiadepolitie.ro/conferinta/arhiva/Sesiunea-Stiintifica-2012.pdf, pp. 16-19 (consultat la data de 14 februarie 2015);

Verginia Vedinaş, *Consideraţii asupra proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici,* în RDP nr. 2/2006, pp. 67-83;

Verginia Vedinaş, Teodor Narcis Godeanu, *Mutaţii petrecute în regimul funcţiei publice în România,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent şi perspective în contextul transformărilor din administraţia publică românească,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009 al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 35-39;

Verginia Vedinaş, *Deontologia funcţionarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici,* în RDP nr. 1/2004, pp. 56-71;

Verginia Vedinaş, *Este Curtea Constituţională o suprainstituţie?,* în Palatul de Justiţie nr. 10/2012, pp. 8-9;

Verginia Vedinaş, *Legea moralei sau morala legii (...). Politica şi administraţia,* în Palatul de Justiţie nr. 9/2013, p. 4;

Verginia Vedinaş, *Sinteza observaţiilor şi propunerilor formulate de diferite autorităţi publice şi de specialişti asupra Proiectului de Lege a contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 89-95;

Verginia Vedinaş, *Unele consideraţii teoretice şi implicaţii practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005, p. 19.

Verginia Vedinaş, *Valori deontologice în viaţa publică,* în RDP nr. 2/2005, pp. 78-89;

Verginia Vedinaş, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcţionarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 5/2010, pp. 190-207;

Verginia Vedinaş, *Neconstituţionalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202;

Verginia Vedinaş, Daniela Ciochină, *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei, din perspectiva reglementării administraţiei publice,* în RDP nr. 1/2013, pp. 64-68;

Verginia Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituţiei,* în RDP nr. 3/2013, pp. 17-35;

Verginia Vedinaş, *Codul administrativ al României, un act normativ „căznit", iubit, hulit, dar necesar, Prefaţă* la lucrarea *Codul administrativ O.U.G. nr. 57/2019, (M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019 şi index),* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2019, pp. 5-13;

Verginia Vedinaş, *Cuvânt-înainte* la lucrarea V. Vedinaş, *Codul administrativ adnotat, Noutăţi, Examinare comparativă, Note explicative,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2019, pp. 5-8;

Verginia Vedinaş, *Tradiţiile, zestrea de nestemate a dreptului românesc,* în RDP nr. 2/2019, pp. 13-15;

Verginia Vedinaş, *Neconstituţionalitatea actelor juridice numite decizii emise de Preşedintele României,* în Pandectele Române nr. 1/2012, pp. 15-22;

Victor Duculescu, *Impactul globalizării şi privatizării asupra procesului de constituţionalizare a dreptului,* în RDP nr. 1/2008, pp. 1-12;

Verginia Vedinaş, Mihaela Duţă, Vasile-Cătălin Gentimir, *Este discriminatorie impunerea condiţiei de domiciliu pentru ocuparea unui post în sistemul public şi sistemul privat? Privire specială asupra practicii Curţii de Conturi a României,* în RDP nr. 4/2013, pp. 68-72;

Verginia Vedinaş, *Aspecte teoretice şi practice privind competenţa materială a instanţelor judecătoreşti în soluţionarea litigiilor rezultate din activitatea Curţii de Conturi,* în Dreptul nr. 5/2012, pp. 64-86;

Verginia Vedinaş, *Delegarea în dreptul public. Consideraţii critice*, în lucrarea colectivă coordonată de Mircea Duţu, Dan-Claudiu Dănişor – *O viaţă dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, pp. 411-416;

Verginia Vedinaş, Lucia Tomescu-Bezeriţă, *Unele aspecte teoretice şi practice privind controlul exercitat asupra administraţiei publice locale,* în lucrarea *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică",* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 9-26;

Verginia Vedinaş, Mihaela Duţă, Ioan-Laurenţiu Vedinaş, *Unele aspecte privind aplicabilitatea prevederilor legale referitoare la indemnizaţia de dispozitiv. Concluzii rezultate din activitatea Curţii de Conturi,* în RDP nr. 3/2014, pp. 4-120.

Verginia Vedinaş, Mihaela Duţă, Ioan-Laurenţiu Vedinaş, *Sporul de salariu pentru titlul ştiinţific de doctor. Aspecte controversate. Propuneri* de lege ferenda, în Dreptul nr. 1/2005, pp. 49-58,

Verginia Vedinaş, Ioan-Laurenţiu Vedinaş, *Dreptul la identitate al minorităţilor naţionale între drept şi abuz de drept,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 9-13;

V. Vedinaş, *Despre Cod, codificare şi administraţie,* prefaţă la ed. a 4-a a lucrării *Codul administrativ. O.U.G. nr. 57/2019, actualizată, cu index,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2021, pp. 5-14;

V. Vedinaş, C. Bitea, *Mutaţii aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administraţia publică,* în RDP nr. 3/2019, pp. 18-30;

Victor Duculescu, *Legitimitatea politică şi raporturile dintre instituţiile statului,* în RDP nr. 3/2008, pp. 1-14.

Verginia Vedinaş, Maria Orlov, Vlad Canţîr, *La formation et la carière des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie,* în Revue Européenne de Droit social, Volum XVIII, issue 1/2013 pp. 140-153;

Verginia Vedinaş, *Codul administrativ, un vis din ce în ce mai aproape de a deveni realitate,* în RDP nr. 1/2018, pp. 16-19;

Verginia Vedinaş, *O speranţă devenită realitate – Codul administrativ,* în RDP nr. 2/2018, pp. 13-16;

Verginia Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" sa forţată* în RDP nr. 4/2017, pp. 15-20;

Verginia Vedinaş, Ioan-Laurenţiu Vedinaş, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general şi a dreptului administrativ, în particular,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice, op. cit.,* 2016, pp. 40-46;

V. Vedinaş, G. Condurache, *L'autonomie financiere du Parlment roumain,* în RDP nr. 1/2019, pp. 41-53;

V. Vedinaş, *La decentralisation, ou la baguette doree des democraties locales contemporaines,* prefaţă la lucrarea Antoniu Tudor, *La decentralistion en Roumanie depuis 1859,* Ed. l 'Harmattan, Paris, 2021, pp. 15-30;

Verginia Vedinaş, *Administraţia publică locală între încorsetare prin legi şi arbitrariu prin excese. Mimarea legii-sport naţional,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene,

Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2022, pp. 60-68;

Verginia Vedinaş, Narcis Teodor Godeanu, *Dreptul minorităţilor naţionale de a-şi utiliza limba maternă în administraţie, potrivit Codului administrativ,* în Dreptul nr. 1/2020, pp. 86-96;

Verginia Vedinaş, Gina Livioara Goga, *Raportul dintre dreptul comun şi regulile procedurale specifice în materia contenciosului administrativ. Privire specială asupra recursului,* în RDP nr. 1/2022, pp. 13-25;

Viviana Anghel Lukacsi, *Rolul Consiliului Consultativ pentru Evaluarea impactului Actelor Normative în controlul calităţii actelor normative în contextul reformei prin Planul Naţional de redresare şi reziliență al României (PNRR) şi promovării principiilor Agendei pentru o Reglementare Mai Bună,* în Emil Bălan, Dragoş Troanţă, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Gabriela Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent şi perspective în spaţiul românesc,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2023, pp. 291-298;

Verginia Vedinaş, Teodor Narcis Godeanu *Semnificaţia sintagmei „motive temeinice" prevăzută de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 9 /2022, p. 63-74;

Vlad Cristian Soare, *Contribuţia prin fonduri publice şi posibilitatea dării în administrare către asociaţiile de dezvoltare intercomunitară a bunurilor proprietate publică,* în RDP nr. 3/2018, pp. 94-105.

Jurisprudenţă

Decizia nr. 25 din 29 iunie 2015 a ICCJ, publicată în M. Of. cu nr. 638 din 21 august 2015, pronunţată în dosarul nr. 1228/1/2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept;

Decizia nr. 24 din 14 noiembrie 2011 a ICCJ *privind recursul în interesul legii referitor la aplicarea art. 4, art. 7 şi art. 10 alin. (1) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 50/2008,* publicată în M. Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2012;

Decizia nr. 6 din 20 martie 2017, publicată in M. Of., Partea I nr. 381 din 22/05/2017, pronunţată în dosarul nr. 24/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii;

Decizia nr. 20 din 5 octombrie 2015 privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 287 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, publicată în M. Of. nr. 898 din 3 decembrie 2015;

Decizia nr. 2 din 19 ianuarie 2015 *privind examinarea recursului în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Cluj privind stabilirea taxei judiciare de timbru în cazul plângerii împotriva hotărârilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor în aplicarea art. 285^{1} raportat la art. 287^{17} alin. (2) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii,* publicată în M. Of. nr. 117 din 13 februarie 2015;

Decizia nr. 17 din 18 septembrie 2017 privind recursul în interesul legii referitor la sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Braşov cu privire la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrativ, publicată în M. Of. nr. 930 din 27 noiembrie 2017;

Decizia nr. 1 din 30 ianuarie 2017 referitoare la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 85 alin. (2) din Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, art. 115 alin. (1) lit. a) şi art. 133 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi art. 10 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 1.437/2004 privind organizarea şi metodologia de funcţionare a comisiei pentru protecţia copilului, raportate la art. 2 alin. (1) lit. b),c) şi f), art. 8 alin. (1) şi art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 223 din 31 martie 2017;

Decizia nr. 9 din 25 mai 2015 privind circulaţia pe drumurile publice, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, raportate la dispoziţiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) şi alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, art. 21 lit. b) şi art. 24 lit. d) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, procedura de aplicare a măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staţionate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, prevăzută de art. 64 şi art. 97 alin. (1) lit. d) şi alin. (6) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002, pronunţată în dosarul nr. 3/2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în M. Of. nr. 526 din 15 iulie 2015;

Decizia nr. 16 din 26 septembrie 2016 privind interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 1, art. 231 şi art. 278 alin. (2) din Legea nr. 53/2003, art. 55 din Legea nr. 393/2004, art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 şi art. 109 din Legea nr. 188/1999, pronunţată în dosarul nr. 15/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în M. Of. nr. 110 din 9 februarie 2017;

Decizia nr. 13 din 16 septembrie 2013 referitoare la recursul în interesul legii privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările şi completările ulterioare, referitor la autorizaţiile de construire, certificatele de urbanism şi documentaţiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi în art. 29 şi 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013;

Decizia nr. 10 din 10 iunie 2013 privind recursul în interesul legii referitor la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 27 teza I raportat la art. 14 alin. (1), art. 25 alin. (2) şi art. 31 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001, pronunţată în dosarul nr. 7/2013 Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în M. Of. nr. 450 din 23 iulie 2013;

Decizia nr. 43 din 21 noiembrie 2016 referitoare la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 9 alin. (8) din Ordonanţa Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 424/2002, pronunţată în dosarul nr. 2160/1/2016, publicată în M. Of. nr. 107 din 7 februarie 2017;

Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 referitoare la interpretare şi aplicare dispoziţiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al

contravenţiilor, pronunţată în dosarul nr. 2551/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 1055 din 28 decembrie 2016;

Decizia nr. 2 din 19 ianuarie 2015 privind pronunţarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea modului de interpretare şi aplicare a dispoziţiilor art. 2 raportat la art. 1 alin. (2) lit. e) pct. (i) şi alin. (3) şi ale art. 27 din Ordonanţa Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare, republicată, pronunţată în dosarul nr. 13/1/2014 – HP/C, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 201 din 26 martie 2015;

Decizia nr. 39 din 29 mai 2017 referitoare la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 8/2009, astfel cum a fost aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 94/2014, pronunţată în dosarul nr. 4153/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 615 din 31 iulie 2017;

Decizia nr. 4 din 30 ianuarie 2017 privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 109 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002, art. 180 şi 181 din Regulamentul de aplicare a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002, coroborate cu art. 15 şi art. 21 din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001, pronunţată în dosarul nr. 3478/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M Of. nr. 168 din 8 martie 2017;

Decizia nr. 35 din 31 octombrie 2016 privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ţinând seama de termenele prevăzute de art. 32 din Legea nr. 165/2013, pronunţată în dosarul nr. 2200/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicat în M. Of. nr. 1023 din 20 decembrie 2016;

Decizia nr. 45 din 12 decembrie 2016 *referitoare la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare,* pronunţată în dosarul nr. 1886/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 386 din 23 mai 2017;

Decizia nr. 45 din 12 iunie 2017 *referitoare la interpretarea art. 9 alin. (3) şi (4) şi art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali*, pronunţată în dosarul nr. 863/1/2017, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 565 din 17 iulie 2017;

Decizia nr. 36 din 17 noiembrie 2016 *privind pronunţarea unei hotărâri prealabile referitoare la dispoziţiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, pronunţată în dosarul nr. 2867/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 104 din 7 februarie 2017;

Decizia nr. 26 din 10 octombrie 2016 *privind interpretarea sistematică a prevederilor art. 3 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispoziţiile art. 123 alin. (5) din Constituţia României şi la prevederile art. 19 alin. (1) lit. a) şi e) din Legea nr. 340/2004*, pronunţată în dosarul nr. 1276/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016;

Decizia nr. 11 din 11 mai 2015 *referitoare la sesizarea formulată de Curtea de Apel Bucureşti - Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, prin Încheierea din 19 iunie 2014, pronunţată în Dosarul nr. 612/122/2013*, pronunţată în dosarul nr. 501 din 8 iulie 2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 501 din 8 iulie 2015;

Decizia nr. 12 din 18 aprilie 2016 *referitoare la examinarea pronunţării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept privind modul de interpretare a dispoziţiilor art. 99 alin. (6) din Legea nr. 188/1999*, pronunţată în dosarul nr. 603/1/2016 la care a fost conexat dosarul nr. 604/1/2016, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 408 din 30 mai 2016;

Decizia nr. 18 din 8 iunie 2015 *referitoare la dispoziţiile art. 15 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, cu modificările şi completările ulterioare, care sunt aplicabile în cazul condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate cu suspendarea condiţionată a executării pedepsei, cu aplicarea art. 81-82, respectiv cu executarea în alte condiţii decât cele prevăzute de art. 57 alin. (1) din Legea nr. 15/1968 privind Codul penal al României, republicată, cu modificările şi completările ulterioare,* pronunţată în dosarul nr. 1063/1/2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Publicată în M. Of. nr. 469 din 29 iunie 2015;

Decizia nr. 28 din 24 aprilie 2017 *referitoare la pronunţarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept privind interpretarea art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare*, pronunţată în dosarul nr. 304/1/2017, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Publicată în M. Of. nr. 378 din 22 mai 2017;

Decizia (RIL) a I.C.C.J. nr. 1/2013 privind examinarea sesizării formulate de Colegiul de conducere al Curţii de apel Braşov cu privire la „interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrativ" publicată în M. Of. nr. 118/1 martie 2013;

Decizia (RIL) nr. 22/2019, referitoare la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 853/22 oct. 2019;

CUPRINS

PREFAŢĂ LA EDIŢIA A XIV-A
O ADMINISTRAŢIE CODIFICATĂ ESTE O ADMINISTRAŢIE AŞEZATĂ 7

PREFAŢĂ LA EDIŢIA A XIII-A 10

ABREVIERI 14

CAPITOLUL I
DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC 17
I. Noţiuni generale privind administraţia publică 17
§1. Administraţia publică în contextul separării şi echilibrului puterilor în stat 17
§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public 23
§ 3. Obiectul dreptului administrativ 24
§ 4. Scopul administraţiei 26
§ 5. Ordinea publică şi serviciul public 29
§ 6. Principiile aplicabile administraţiei publice 30
II. Fundamente constituţionale actuale privind administraţia publică şi dreptul administrativ 33
§ 7. Izvoare constituţionale exprese şi implicite pentru administraţia publică 33
§ 8. Principalele modificări aduse prin legea de revizuire a Constituţiei în materia administraţiei publice 34
Exerciţii practice 44

CAPITOLUL II
DEFINIŢIA ŞI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE PRIN PRISMA CONSTITUŢIEI DIN 1991 REVIZUITE ŞI REPUBLICATE 46
§ 1. Abordări doctrinare 46
§ 2. Precizări terminologice 46
§ 3. Sfera puterii executive 47
§ 4. Sfera autorităţilor care înfăptuiesc administraţie publică în actualul sistem constituţional şi legal 47
§ 5. Noţiune 49
§ 6. Corelaţia executiv – administraţie publică 50
Exerciţii practice 52

CAPITOLUL III
DEFINIŢIA DREPTULUI ADMINISTRATIV 54
§ 1. Opinii exprimate în doctrina de specialitate 54
§ 2. Opinia noastră 55
Exerciţii practice 56

CAPITOLUL IV
IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV 57
§ 1. Noţiune şi categorii 57
I. Izvoarele formale scrise ale dreptului administrativ 57
§ 2. Generalităţi privind izvoarele formale scrise 57
§ 3. Constituţia şi legile constituţionale 58
§ 4. Legea organică şi legea ordinară 60
§ 5. Ordonanţele Guvernului 63
§ 6. Hotărârile Guvernului 64
§ 7. Actele administraţiei centrale de specialitate 65
§ 8. Ordinul Prefectului 66
§ 9. Hotărârile Consiliului judeţean 67
§ 10. Hotărârile Consiliului local 67
§ 11. Dispoziţiile primarului 67
§ 12. Dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean 67
§ 13. Tratatele internaţionale 68
§ 14. Actele care emană de la nivelul Uniunii Europene. Planul Naţional de Redresare şi Reziliență – izvor specific de drept, în general şi de drept administrativ, în particular 69
II. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ 72
§ 15. Generalităţi privind această categorie de izvoare 72
§ 16. Cutuma sau obiceiul 72
§ 17. Consacrarea obiceiului ca izvor de drept potrivit Constituţiei României din 1991 73
§ 18. Jurisprudenţa 74
§ 19. Jurisprudenţa Curţii Constituţionale 75
§ 20. Doctrina (literatura de specialitate) 77
Exerciţii practice 79

CAPITOLUL V
NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV 82
§ 1. Consideraţii generale 82
§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ 82
§ 3. Dispoziţia normei de drept administrativ 83
§ 4. Sancţiunea normei de drept administrativ 84
§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ 85
§ 6. Codificarea normelor de drept administrativ. Interesul şi actualitatea problemei 86
§ 7. Avantajele codificării. Realităţi şi perspective 88
§ 8. Perspective 88
§ 9. Codificarea procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene 89
Exerciţii practice

CAPITOLUL VI
RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV 92
I. Definiţia raportului de drept administrativ 92

§ 1. Definiţia raportului de drept administrativ 92
II. Clasificarea şi trăsăturile raporturilor de drept administrativ 93
§ 2. Categorii de raporturi de drept administrativ 93
§ 3. Trăsăturile generale 93
Exerciţii practice 96

CAPITOLUL VII
DREPTUL ADMINISTRATIV ŞI ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI ROLUL DREPTULUI ADMINISTRATIV ŞI AL DOCTRINEI ADMINISTRATIVE ÎN CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT 97
§ 1. Caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei 97
§ 2. Principalele concepţii privind ştiinţa administraţiei 98
§ 3. Instituţii şi institute consacrate cercetării fenomenului administrativ. Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României şi Institutului Naţional de Administraţie 101
Exerciţii practice 104

CAPITOLUL VIII
ORGANIZAREA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE 105
§ 1. Concepte fundamentale în teoria organizării administraţiei publice 105
§ 2. Noţiunea de organ al administraţiei publice 106
§ 3. Noţiunea de sarcini ale organelor administraţiei publice 107
§ 4. Noţiunile de competenţă şi de capacitate a organelor administraţiei publice 107
§ 5. Natura juridică a regimului politic instituit prin Constituţia României din 1991 110
Exerciţii practice 113

CAPITOLUL IX
PREŞEDINTELE ROMÂNIEI 115
I. Statutul constituţional al Preşedintelui României şi atribuţiile sale 115
§ 1. Statutul constituţional al Preşedintelui 115
§ 2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui 116
§ 3. Atribuţiile Preşedintelui României 118
§ 4. Atribuţii realizate în raporturile cu justiţia 122
§ 5. Atribuţii exercitate în relaţiile cu poporul 123
§ 6. Atribuţiile Preşedintelui ca şef al executivului 125
§ 7. Atribuţiile exercitate în domeniul politicii externe 131
II. Actele Preşedintelui României 133
§ 8. Forme de concretizare a activităţii Preşedintelui 133
III. Răspunderea Preşedintelui României 136
§ 9. Cadrul constituţional al răspunderii Preşedintelui României 136
§ 10. Răspunderea politică a Preşedintelui României 136
§ 11. Răspunderea penală a Preşedintelui României 138
Exerciţii practice 141

CAPITOLUL X
GUVERNUL 144
I. Reglementarea Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, republicată 144
§ 1. Fundamente constituţionale şi legale 144
§ 2. Statutul Guvernului 144
II. Structura, învestitura, organizarea şi funcţionarea Guvernului 146
§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991 146
§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, revizuită şi republicată şi prevederilor Codului administrativ 147
§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991 149
§ 6. Statutul membrilor Guvernului 150
§ 7. Statutul primului-ministru 152
§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului 153
§ 9. Atribuţiile Guvernului României 154
§ 10. Funcţionarea Guvernului 156
III. Actele Guvernului 157
§ 11. Determinarea sferei actelor 157
§ 12. Regimul constituţional al hotărârilor Guvernului 158
§ 13. Regimul constituţional al ordonanţelor Guvernului 159
IV. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului şi răspunderea Guvernului 165
§ 14. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului 165
§ 15. Răspunderea Guvernului 167
§ 16. Regimul constituţional al moţiunii de cenzură 169
§ 17. Angajarea răspunderii Guvernului 169
§ 18. Răspunderea penală a membrilor Guvernului 172
Exerciţii practice 174

CAPITOLUL XI
ADMINISTRAŢIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE 176
I. Generalităţi 176
§ 1. Fundamentele constituţionale şi legale 176
§ 2. Noţiune 176
§ 3. Drept comparat 176
§ 4. Istoricul reglementării administraţiei ministeriale în România 179
II. Categorii de autorităţi centrale de specialitate 181
§ 5. Administraţia ministerială şi administraţia extraministerială 181
§ 6. Categorii 181
§ 7. Definiţii 183
§ 8. Ministerele 183
§ 9. Clasificări 184
§ 10. Modalitatea de reglementare a organizării şi funcţionării ministerelor 185
§ 11. Categoria de lege prin care se reglementează organizarea şi funcţionarea ministerelor 185

§ 12. Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea celorlalte organe centrale de specialitate subordonate ... 186
§ 13. Statutul miniştrilor ... 187
§ 14. Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor ... 187
§ 15. Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea organelor centrale de specialitate autonome ... 187
§ 16. Particularităţi privind statutul juridic al autorităţilor centrale autonome ... 188
§ 17. Autorităţi centrale de specialitate autonome de rang constituţional ... 189
§ 18. Categorii de autorităţi centrale autonome ... 190
§ 19. Actele autorităţilor centrale de specialitate ... 191
Exerciţii practice ... 193

CAPITOLUL XII
PRINCIPII DE ORGANIZARE ŞI FUNCŢIONARE A ADMINISTRAŢIEI PUBLICE LOCALE ... 194
§ 1. Istoric al reglementării ... 194
§ 2. Drept comparat ... 195
§ 3. Raţiunea şi semnificaţia modificărilor constituţionale din anul 2003 ... 197
§ 4. Sfera principiilor şi semnificaţia lor ... 197
§ 5. Sfera principiilor constituţionale ... 198
§ 6. Descentralizarea ... 199
§ 7. Deconcentrarea ... 203
§ 8. Autonomia locală ... 204
§ 9. Dreptul minorităţilor de a-şi folosi limba naţională în relaţiile cu administraţia publică ... 208
§ 10. Reglementarea dreptului minorităţilor de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administraţia în legislaţia Uniunii Europene ... 211
§ 11. Principii legale ... 212
§ 12. Eligibilitatea ... 212
§ 13. Consultarea cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit ... 214
§ 14. Principiul cooperării ... 215
§ 15. Principiul responsabilităţii ... 216
§ 16. Principiul constrângerii bugetare ... 216
Exerciţii practice ... 217

CAPITOLUL XIII
CONSILIUL LOCAL ŞI PRIMARUL ... 219
§ 1. Sfera autorităţilor ... 219
§ 2. Drept comparat ... 220
§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorităţi ale administraţiei publice ... 222
§ 4. Consiliul local. Statutul constituţional şi legal. Componenţa ... 222
§ 5. Constituirea ... 223
§ 6. Statutul consilierului local ... 225
§ 7. Atribuţiile consiliului local ... 228

§ 8. Funcţionarea consiliului local ... 229
§ 9. Actele consiliului local ... 231
§ 10. Răspunderea consilierilor ... 232
§ 11. Dizolvarea consiliului local ... 233
§ 12. Primarul ... 235
§ 13. Alegerea primarului ... 235
§ 14. Mandatul primarului ... 236
§ 15. Statutul primarului ... 236
§ 16. Atribuţiile primarului ... 240
§ 17. Actele primarului ... 242
§ 18. Răspunderea primarului ... 243
§ 19. Încetarea mandatului primarului ... 244
§ 20. Viceprimarul ... 247
§ 21. Secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale ... 248
§ 22. Delegatul sătesc ... 252
§ 23. Iniţiativa cetăţenească şi adunările cetăţeneşti ... 252
§ 24. Administratorul public ... 253
§ 25. Forme de asociere a unităţilor administrativ-teritorială. Privire specială asupra consorţiilor administrative ... 254
Exerciţii practice ... 258

CAPITOLUL XIV
AUTORITĂŢILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE JUDEŢENE ... 260
§ 1. Consiliul judeţean. Statut constituţional ... 260
§ 2. Drept comparat ... 261
§ 3. Raporturile dintre autorităţile locale şi cele judeţene ... 262
§ 4. Constituirea consiliului judeţean şi componenţa ... 263
§ 5. Atribuţiile şi funcţionarea consiliului judeţean ... 263
§ 6. Actele consiliului judeţean şi ale preşedintelui consiliului judeţean ... 266
§ 7. Răspunderea consiliului judeţean ... 266
§ 8. Preşedintele consiliului judeţean ... 267
§ 9. Mandatul, funcţionarea şi actele consiliului judeţean ... 268
§ 10. Atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean ... 268
§ 11. Vicepreşedinţii consiliului judeţean şi secretarul general al judeţului ... 269
§ 12. Administraţia municipiului Bucureşti ... 270
Exerciţii practice ... 273

CAPITOLUL XV
PREFECTUL ŞI SERVICIILE PUBLICE DECONCENTRATE ... 274
§ 1. Statutul constituţional şi legal actual ... 274
§ 2. Istoric al reglementării ... 275
§ 3. Drept comparat ... 279
§ 4. Raporturile dintre prefect şi autorităţile autonome locale ... 280
§ 5. Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului şi a subprefectului ... 281
§ 6. Regimul incompatibilităţilor funcţiei de prefect şi subprefect ... 281
§ 7. Atribuţiile prefectului ... 282

§ 8. Actele prefectului ... 287
§ 9. Particularităţi ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică şi sindicală şi al dreptului la grevă ... 288
§ 10. Oficiile prefecturale. Colegiul prefectural ... 288
§ 11. Subprefectul ... 289
§ 12. Secretarul general al instituţiei prefectului ... 289
§ 13. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei centrale de specialitate ... 290
Exerciţii practice ... 293

CAPITOLUL XVI
FUNCŢIONARII PUBLICI ŞI PERSONLUL CONTRACTUAL DIN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ ... 294
§ 1. Generalităţi ... 294
§ 2. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcţionarilor publici ... 295
§ 3. Fundamente constituţionale ale conceptelor de funcţie publică şi funcţionari publici ... 298
§ 4. Definiţia funcţiei publice şi a funcţionarului public ... 298
§ 5. Clasificarea funcţionarilor publici ... 301
§ 6. Regimul juridic al actului de numire într-o funcţie publică ... 305
§ 7. Drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici ... 306
§ 8. Îndatoririle funcţionarilor publici ... 315
§ 9. Recrutarea funcţionarilor publici ... 325
§ 10. Evaluarea funcţionarilor publici ... 326
§ 11. Răspunderea funcţionarilor publici ... 328
§ 12. Acordurile colective ... 333
§ 13. Corpul de rezervă al funcţionarilor publici ... 333
§ 14. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public ... 334
§ 15. Personalul contractual din sectorul bugetar ... 343
Exerciţii practice ... 348

CAPITOLUL XVII
ACTIVITATEA AUTORITĂŢILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE ... 351
I. Noţiuni generale ... 351
§ 1. Actele puterii executive ... 351
§ 2. Sfera formelor ... 351
§ 3. Faptele şi operaţiunile administrative ... 352
§ 4. Trăsăturile faptelor materiale şi ale operaţiunilor administrative ... 353
II. Actul administrativ. Definiţie, trăsături ... 353
§ 5. Noţiune ... 353
§ 6. Definiţie ... 354
§ 7. Trăsăturile actului administrativ ... 355
III. Clasificarea actelor administrative ... 358
§ 8. Criterii şi categorii ... 358
IV. Regimul juridic al actelor administrative ... 360

§ 9. Noţiune şi conţinut ... 360
§ 10. Legalitatea actului administrativ ... 360
§ 11. Forma actului administrativ ... 365
§ 12. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative ... 368
§ 13. Forţa juridică a actelor administrative ... 377
§ 14. Efectele actelor administrative ... 379
§ 15. Suspendarea actelor administrative ... 382
§ 16. Revocarea actelor administrative ... 385
§ 17. Anularea actului administrativ ... 390
§ 18. Inexistenţa actelor administrative ... 394
Exerciţii practice ... 396

CAPITOLUL XVIII
CONTRACTUL ADMINISTRATIV ... 398
§ 1. Scurt istoric ... 398
§ 2. Repere actuale ale noţiunii de contract administrativ ... 399
§ 3. Definiţia contractului administrativ ... 400
Exerciţii practice ... 402

CAPITOLUL XIX
TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE ... 403
I. Semnificaţia activităţii de control în administraţia publică ... 403
II. Fundamente constituţionale ale controlului exercitat asupra administraţiei publice ... 403
III. Clasificarea formelor de control exercitat asupra administraţiei publice ... 405
IV. Jurisdicţia administrativă şi actul administrativ jurisdicţional ... 407
Exerciţii practice ... 411

CAPITOLUL XX
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ... 412
I. Noţiune şi istoric ... 412
II. Fundamente constituţionale actuale în materia contenciosului administrativ ... 414
III. Trăsăturile caracteristice ale acţiunii în contencios administrativ potrivit Legii nr. 554/2004 şi Constituţiei ... 415
IV. Condiţiile acţiunii în contencios administrativ, în baza Legii nr. 554/2004 ... 424
V. Excepţiile de la controlul de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ ... 442
V.1. Actele administrative exceptate în totalitate controlului de legalitate al instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ ... 443
V.2. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor ... 447
VI. Procedura în materie de contencios administrativ ... 448
Exerciţii practice ... 472

CAPITOLUL XXI
NOŢIUNILE DE PROPRIETATE, DOMENIU PUBLIC ŞI SERVICIU PUBLIC POTRIVIT CONSTITUŢIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REVIZUITĂ ŞI REPUBLICATĂ 474
I. Generalităţi 474
§ 1. Istoric 474
§ 2. Concepte 475
§ 3. Reglementare constituţională 477
II. Repere în determinarea regimului constituţional general al proprietăţii 478
§ 4. Prevederi constituţionale exprese, implicite, corelaţia dintre ele 478
III. Regimul constituţional al proprietăţii publice. Relaţia domeniu public – proprietate publică 482
§ 5. Domenialitatea publică 482
§ 6. Reglementarea proprietăţii publice potrivit noului Cod civil 482
§ 7. Reglementarea proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale prin Codul administrativ 486
IV. Definiţia şi trăsăturile domeniului public 491
§ 8. Definiţia şi trăsăturile domeniului public 491
Exerciţii practice 493

CAPITOLUL XXII
MODALITĂŢI DE EXERCITARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE PUBLICĂ 494
I. Generalităţi 494
§ 1. Modalităţi constituţionale de exercitare a dreptului de proprietate publică 494
II. Contractul de concesiune 495
§ 2. Regimul juridic actual 495
§ 3. Definiţia şi trăsăturile contractului de concesiune 496
§ 4. Părţile contractului de concesiune 496
§ 5. Procedura de concesionare 497
§ 6. Dispoziţii privind contractul de concesiune 498
§ 7. Regimul legal actual 500
§ 8. Proceduri de atribuire 501
§ 9. Procedura atribuirii contractului de concesiune şi contestarea procedurii 502
§ 10. Contestaţia pe cale administrativ-jurisdicţională 502
§ 11. Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor 504
III. Administrarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită a bunurilor domeniului public 506
§ 12. Regimul contractelor de administrare şi de închiriere a bunurilor proprietate publică 506
IV. Domeniul privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale 510
§ 13. Caracteristici 510
§ 14. Trecerea bunurilor în domeniul privat 511

§ 15. Procedura de vânzare a bunurilor proprietate privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale 512
Exerciţii practice 513

CAPITOLUL XXIII
REGIMUL JURIDIC APLICABIL DOMENIULUI PUBLIC 515
§ 1. Generalităţi 515
§ 2. Principii 515
Exerciţii practice 518

CAPITOLUL XXIV
SERVICIUL PUBLIC 519
§ 1. Generalităţi privind serviciul public 519
§ 2. Fundamente constituţionale actuale privind serviciul public în România 520
§ 3. Trăsăturile şi clasificarea serviciilor publice 521
§ 4. Serviciul public potrivit Codului administrativ 522
§ 5. Clasificarea serviciilor publice 522
Exerciţii practice 524

CAPITOLUL XXV
RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ 525
§ 1. Fundamentarea noţiunilor 525
§ 2. Subiectul activ şi subiectul pasiv al faptei şi respectiv, al răspunderii 526
§ 3. Definiţii. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ 527
§ 4. Principiile răspunderii administrative 528
Codul administrativ stabileşte prin art. 567 şi anumite principii ale răspunderii administrative, fiind vorba despre: 528
§ 5. Răspunderea administrativ-disciplinară 528
§ 6. Fundamente constituţionale şi legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară 528
§ 7. Definiţia abaterii disciplinare. Subiecte 529
§ 8. Sancţiunile administrativ-disciplinare 530
Exerciţii practice 532

CAPITOLUL XXVI
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENŢIONALĂ 533
I. Bazele constituţionale ale răspunderii administrativ-contravenţionale 533
II. Elementele constitutive ale contravenţiei 534
III. Definiţia şi trăsăturile contravenţiei 536
IV. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională 539
V. Sancţiunile contravenţionale 542
VI. Procedura contravenţională consacrată de Ordonanţa de Guvern nr. 2/2001 547
Exerciţii practice 558

CAPITOLUL XXVII
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ 560
§ 1. Fundamente constituţionale şi legale 560
§ 2. Tipuri de acţiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale 561
§ 3. Categorii de acte care pot fundamenta o acţiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale 561
§ 4. Autorităţile publice competente să soluţioneze acţiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială 562
§ 5. Natura prejudiciului a cărui reparaţie poate fi solicitată prin acţiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităţilor publice 562
§ 6. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale 563
§ 7. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare 564
§ 8. Răspunderea patrimonială a autorităţilor administraţiei publice pentru limitele serviciului public 564
§ 9. Răspunderea solidară a autorităţilor publice şi a funcţionarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate 565
§. 10. Alte forme de răspundere administrativ-patrimonială prevăzute de Codul administrativ 566
Exerciţii practice 568

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ 571

Cursul – și ne referim, cu precădere, la cele din sfera dreptului – reprezintă prima întâlnire cu o disciplină. El deschide studenților porțile cunoașterii, ale învățării, dar, mai ales, ale înțelegerii rostului instituțiilor, ale modului în care viitorul jurist urmează să le valorifice în activitatea sa. Dar el nu reprezintă o lucrare esențialmente didactică, de învățătură, ci una de doctrină, care concentrează, în paginile ei, ani de cercetare, de reflecție, de întrebări cu unul sau mai multe răspunsuri sau fără răspuns. El este o carte, în sensul nobil al cuvântului, la care să se poată raporta oricine are de înțeles, de aplicat, de explicat, de fundamentat sau de practicat în domeniul respectiv.

Prof. univ. dr. **VERGINIA VEDINAȘ**
Membru corespondent al Academiei Oamenilor de Știință din România
Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu"

UNIVERSUL JURIDIC ®

ujmagro® UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN
Ai tot DREPTUL să alegi!
www.ujmag.ro

ISBN: 978-606-39-1249-8
9 786063 912498